Die haftende Körperschaft bei Amtspflichtverletzung

der Beamten in Ausübung hoheitlicher Gewalt unter besonderer Berücksichtigung der mecklenburgischen Selbstverwaltung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde der Hohen Rechts- und Wirtschafts-wissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock

vorgelegt von

Hans-Günter Thormann
Referendar.

1934.

Druck der Bärensprungschen Hofbuchdruckerei, Schwerin i. M.

Referent: Prof. Dr. Tatarin-Tarnheyden.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Disposition.

Teil I. Einleitung. Seite:
§ 1. Allgemeines 9
§ 2. Begriff der Auftragsangelegenheiten 10
§ 3. Geschichtliche Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland 13
§ 4. Selbstverwaltung und Drittes Reich 16

Teil II. Die allgemeinen rechtlichen Grundlagen der Körperschaftshaftung.
§ 5. Artikel 131 der Weimarer Reichsverfassung 19
§ 6. Kann Art. 131 WRV auch heute noch als Rechtsgrundlage der Körperschaftshaftung herangezogen werden? 24

Teil III. Die Theorien der Körperschaftshaftung.
§ 7. Die Theorien und ihre Vertreter 27
§ 8. Kritische Stellungnahme zu den einzelnen Theorien . 33

Teil IV.
§ 9. Die Haftung für Auftragsangelegenheiten in Preußen . 40

Teil V. Die Regelung der Körperschaftshaftung in der mecklenburgischen Verwaltung.
§ 10. Allgemeines 47
§ 11. Haftung für den Landrat 48
§ 12. Haftung für den Gemeindevorstand 51
§ 13. Haftung für den Rat der Stadt 55

Teil VI. Schluß 60

Literatur-Verzeichnis.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 14. Aufl. 1933.

Derselbe, Die Verfassungs-Urkunde für den preußischen Staat vom 31. Januar 1850. I. Bd. Berlin 1912.

Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Kommentar. 3. Aufl. Berlin und Leipzig 1927.

Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. 3. Aufl. 1928.

Boldt, Stadtverfassung und Stadtverwaltung in Preußen. Berlin 1931.

Brand, Das Beamtenrecht. 3. Aufl. Berlin 1928.

v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen. 8. Bd. Berlin 1930.

Bredt, Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

Bühler, Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. 3. Aufl. Leipzig, Berlin 1929.

Coester, Die Haftung des Staates für Amtsdelikte bei Ausübung der öffentlichen Gewalt nach preußischem Recht, im Jahrb. d. öff. R. d. Gegenwart Bd. V, 1911, S. 285 ff. und 324 ff.

Delius, Die Beamtenhaftpflichtgesetze des Reichs und der Länder. 4. Aufl. Berlin und Leipzig 1929.

Dyroff, Anton, Bayerisches Verwaltungsgerichtsgesetz. 6. Aufl. Ansbach 1925.

Enneccerus, Lehrbuch des bürgerlichen Rechts. 2. Bd. Marburg 1932.

Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts, zit. OVG.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, zit. RGZ.

Finger, Das Staatsrecht der deutschen Reichsverfassung vom 11. August 1919. Stuttgart 1923.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen 1928.

Forsthoff, Die Krise der Gemeindeverwaltung. Berlin 1932.

v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Friedrichs, Preußisches Kommunalbeamtenrecht. Berlin 1926.

Gebhard, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Berlin und Leipzig 1932.

Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl. Berlin 1931.

Giese-Neumiem-Cahn, Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin, Wien 1930.

Gierke, Die Steinsche Städteordnung. 1909.

Großgart, Die Haftung für die Amtshandlungen der Reichs-, Staats- und Kommunalbeamten. Berlin 1929.

Grunau, Die Amtspflichtverletzung in der neuen Rechtsprechung. Berlin 1933.

Gutachten des Reichssparkommissars über die Landesverwaltung Mecklenburg-Schwerins. Berlin 1930.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Bd. I. Leipzig 1892.

Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 7. und 8. Aufl. Leipzig 1931.

Derselbe, Deutsches und preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. Berlin 1930.

Heilberg, Beamtenhaftung, in Rechtsfragen der Praxis. Bd. 14. Berlin 1929.

Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland. Breslau 1928.

Herrfahrdt, Werden und Gestalt des Dritten Reiches. Berlin 1933.

Derselbe, Der Aufbau des neuen Staates. Berlin 1932.

v. Heydebrand und der Lasa, Deutsche Rechtserneuerung aus dem Geiste des Nationalsozialismus. Berlin 1933.

Hitler, Mein Kampf.

Homeyer, Sachsenspiegel. Bd. I. 1861.

Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1919.

Derselbe, Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. Berlin 1920.

Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berlin 1931.

Klien, Landgemeindeordnung für den Freistaat Mecklenburg-Schwerin. 1927.

Kloß und Müller: Sächsisches Landesprivatrecht. 3. Aufl. Halle 1927.

Koellreutter, Vom Sinn und Wesen der Nationalen Revolution. Tübingen 1933.

Koettgen, Beamtenrecht. Breslau 1929.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. Tübingen 1911.

Lassar, Hoheitsfunktion und Dienstverhältnis preußischer Kommunalangestellter in ihren gegenseitigen Beziehungen, Rechtsgutachten dem Preußischen Landkreistag. 1931.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

Loewe, Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörper und als Träger von ortspolizeilichen Rechten und Pflichten (insbesondere in Preußen), Diss. Göttingen 1931.

Lohmann, Hitlers Staatsauffassung. Berlin 1933.

v. Lympius, Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich. 2. Aufl. Berlin 1928.

Maß, Die Selbstverwaltung in Deutschland. Bonn 1928.

Mayer, O., Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig 1895/96.

v. Meier, Ernst, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 2. Aufl. Leipzig 1912.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. München und Leipzig 1919.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. München und Leipzig 1919.

Nicolai, Grundlagen der kommenden Verfassung. Über den staatsrechtlichen Aufbau des Dritten Reiches. 5. Aufl. Berlin 1933.

Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zur Reichsverfassung. 1930.

Nolte, Die Neuordnung der städtischen Gemeindeorganisation in Preußen. Berlin 1930.

Obwurzer, Herbert v., Selbstversorgung (Autarkie) im Dritten Reich. Berlin 1933.

Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926.

Pfundtner, Die neue Stellung des Reiches, in öffentliche Verwaltung im neuen Reich. 1933. Heft 1.

Poetzsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919. 3. Aufl. Berlin 1928.

Preuß, Städtisches Amtsrecht in Preußen. 1902.

Derselbe, Um die Reichsverfassung von Weimar. Berlin 1924.

Derselbe, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität. Festgabe für Laband. Bd. II. 1908.

Reichsgerichtsräte-Kommentar. Berlin und Leipzig 1929.

Reimer, Amtshaftung aus öffentlicher Gewalt. Berlin 1919.

Derselbe, Zur Frage der Haftung des Staates für Amtspflichtverletzungen der Notare, in Zeitschr. d. Deutschen Notarvereins. 20. Jahrg. 1920.

v. Rheinbaben, Die preußischen Disziplinargesetze. 2. Aufl. 1911.

Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, in Hirths Annalen des Deutschen Reiches. 1883.

Sawitz, Städteordnung. Rostock 1919.

v. Schelhorn, Die Amtshaftung, Haftung der Beamten sowie des Reiches, der Länder und Gemeinden aus Amtspflichtverletzungen, in Bücher für Recht, Verwaltung und Wirtschaft. Bd. 23. Berlin 1925.

Schlobig, Die Haftung der öffentlichen Verbände für ihre Beamten auf Grund des Art. 131 RV., Diss. Tübingen 1925.

Schmitt, Carl, Verfassungslehre. München und Leipzig 1928.

Derselbe, Staat, Bewegung, Volk. 1933.

Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. 1897.

v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, in Das öffentliche Recht der Gegenwart. Bd. 21. Tübingen 1913.

Staudinger, Kommentar zum BGB. 9. Aufl. München, Berlin und Leipzig 1929.

Steinbach-Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Bonn 1932.

v. Stempel, Vortrag auf dem Ämtertag in Parchim am 23. Sept. 1930.

Stier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verwaltungsrechts in Preußen. 1928.

Tatarin-Tarnheyden, Die Rechtsstellung des Amtshauptmanns in Mecklenburg-Schwerin in verwaltungs- und staatspolitischer Bedeutung. 1931.

Derselbe, Werdendes Staatsrecht, Gedanken zu einem organischen und deutschen Verfassungsneubau. Berlin 1934.

Derselbe, Das rechtliche Wesen der deutschen Selbstverwaltung und die Mecklenburg-Schwerinsche Verwaltungsreform. Rostock 1925.

Derselbe, Grundlagen des Verwaltungsrechts im neuen Staat im Arch. d. öff. R., N. F. 24. Bd., S. 345 ff.

Wolff, Hans J., Die neue Regierungsform des Deutschen Reiches. Tübingen 1933.

Wolffstieg, Das Beamtenreichsrecht nach Inkrafttreten der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1921.

Zeitschriften.

Der Gemeindetag.

Deutsche Juristenzeitung, zit. DJZ.

Die Landgemeinde, Zeitschrift der Landgemeinden.

Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.

Juristische Wochenschrift, zit. JW.

Leipziger Zeitschrift für Deutsches Recht, zit. LZ.

Mecklenburgische Zeitschrift für Rechtspflege, Rechtswissenschaft, Verwaltung.

Öffentliche Verwaltung im neuen Reich.

Preußisches Verwaltungsblatt.

Reichsverwaltungsblatt.

Zeitschrift für Beamtenrecht.

Zeitschrift für Kommunalwirtschaft.

Zeitschrift für Selbstverwaltung.

Teil I.

Einleitung.

§ 1. Allgemeines.

Die Körperschaften des öffentlichen Rechts können als juristische Personen nur mittels natürlicher Personen rechtlich tätig werden, und zwar bedienen sie sich dazu meistens der Beamten. Diese handeln entweder in Wahrnehmung der ihnen übertragenen privatrechtlichen Verrichtungen oder in Ausübung der ihnen anvertrauten öffentlichen Gewalt.

In beiden Fällen können dritte Personen durch schuldhaftes Verhalten der Beamten Schaden erleiden. Da jenen wenig damit gedient wäre, wenn sie sich deswegen nur an den oft vermögenslosen Beamten halten könnten, und es andererseits auch der Billigkeit entspricht, daß derjenige, der einem Beamten wichtige Machtbefugnisse überträgt, im Schadensfalle auch für den Beamten eintritt, hat die Rechtsordnung im Laufe der Zeit eine unmittelbare Haftung der Körperschaften des öffentlichen Rechts begründet.

Entsprechend der noch heute für unser gesamtes Recht grundlegenden Trennung zwischen privatem und öffentlichem Recht sind die Grundlagen der Haftung der öffentlichen Körperschaften für Pflichtverletzung ihrer Beamten verschieden, je nachdem, ob der Beamte den Schaden in Erfüllung privatrechtlicher Verrichtung oder in Ausübung öffentlicher Gewalt verursacht hat. Wir werden es im folgenden nur mit Fällen der zweiten Art zu tun haben.

Welche Körperschaft der geschädigte Dritte im gegebenen Falle für den erlittenen Schaden haftbar machen kann, wird sich vielfach ohne weiteres aus der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung ergeben. Schwierigkeiten entstehen bei der Auswahl der haftenden Körperschaft jedoch dort, wo eine solche Gesetzesvorschrift fehlt oder sich diese in gleicher Weise auf mehrere Körperschaften zu beziehen scheint. Dies trifft in der Hauptsache für alle diejenigen Fälle zu, bei denen der schuldige Beamte nicht nur für eine einzige Körperschaft, sondern für mehrere Körperschaften tätig ist.

Damit sind wir bei unserem eigentlichen Thema. Es gilt nämlich zu untersuchen, welche Körperschaft, und zwar kommen hier nur die

öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften in Frage, haftet, wenn ein Beamter, der zugleich Selbstverwaltungsbeamter wie Träger staatlicher Hoheitsfunktionen ist, bei Ausübung der auf ihn übertragenen obrigkeitlichen Machtbefugnisse einem Dritten Schaden zufügt. An welche Körperschaft kann und muß sich hier der Geschädigte halten? Ein Blick in die Literatur zeigt uns, wie wir unten noch genauer sehen werden, daß es verschiedene Lösungen gibt. Unsere Aufgabe wird es sein, nach Klarstellung der allgemeinen gesetzlichen Grundlage der Körperschaftshaftung nachzuprüfen, welche Lösung den Vorzug verdient und als die richtige anzusehen ist.

Nachdem geklärt ist, welche Körperschaft im allgemeinen bei Wahrnehmung von staatlichen Hoheitsfunktionen, den sog. Auftragsangelegenheiten, haftet, wird sodann festzustellen sein, auf welche Weise die Haftung in der mecklenburgischen Verwaltung geregelt ist.

§ 2. Begriff der Auftragsangelegenheiten [1]).

Wie wir aus dem Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Selbstverwaltung in Deutschland im nächsten Paragraphen sehen werden, müssen wir heute davon ausgehen, daß der Staat im Laufe der letzten Jahrhunderte alle ursprünglichen Herrschaftsrechte der ihm Eingegliederten beseitigt hat. Alle dem Verbande wie dem Einzelnen zustehenden Rechte sind jetzt übertragene Rechte, denn sie leiten sich sämtlich von den vom Staat erlassenen Gesetzen her. Dem Staate steht es frei, inwieweit er die Verwaltung seiner Geschäfte selbst, d. h. durch von ihm ausschließlich zu diesem Zweck ausgewählte Beamte, erledigen oder den ihm untergeordneten Verbänden und Individuen zur Erledigung überlassen will.

Wenn wir davon absehen, daß sich mit Rücksicht auf das eben Gesagte letzten Endes alle Rechte, welche die kommunalen Selbstverwaltungskörper, mit denen wir uns hier zu beschäftigen haben, besitzen, in ihrem Ursprung auf den Staat zurückführen lassen, können wir ihren Aufgabenkreis in zwei große Teile gliedern, in die staatlichen und in die eigentlichen Angelegenheiten. Während früher zur Kenntlichmachung dieser Zweiteilung die Bezeichnungen „eigener und übertragener Wirkungskreis" gebraucht wurden, haben sich jetzt, insbesondere auch durch die Aufnahme in verschiedene Gesetzestexte,

---

[1]) Vgl. hierzu: Otto Mayer, Dtsch. VerwR. II S. 362; Maß, Die Selbstverwaltung in Dtschl. §§ 11 u. 110; W. Jellinek, VerwR. 3. Aufl. S. 530 ff.; Fleiner, Institutionen. 4. Aufl. S. 97, 111, 113 f.; G. Jellinek, System d. subj. öff. R. 2. Aufl. S. 275 ff.; Seydel, Bayr. StaatsR. I S. 520 f. u. 527 ff. in „Das öff. Recht der Gegenwart" Bd. 21; Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung S. 85 ff.

die Begriffe Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten herausgebildet. Sämtliche Aufgaben der Selbstverwaltungskörper gehören einer dieser beiden Gruppen an. Die Grenze zwischen beiden ist flüssig. Es ist im Einzelfall oft schwer zu sagen, in welche Rubrik wir die vorliegende Verwaltungstätigkeit einreihen müssen. Diese Schwierigkeit erklärt sich auch aus der Tatsache, daß es bisher keinen allgemein anerkannten Begriff der Auftragsangelegenheiten, die uns hier insbesondere interessieren, gibt. Eine klare Umreißung ist nur durch ihre Gegenüberstellung zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten möglich.

Ganz allgemein betrachtet können wir sagen, daß Selbstverwaltungsangelegenheiten diejenigen Angelegenheiten sind, welche sich auf die eigenen, hauptsächlich wirtschaftlichen Verhältnisse der Selbstverwaltungskörper beziehen, während wir von Auftragsangelegenheiten überall dort sprechen, wo es sich um mehr im Auftrage und im Interesse des Staates zu erledigende Aufgaben handelt. Die preußische Verfassung vom 30. November 1920 (Art. 72 Abs. 1) bringt dies mit folgenden Worten zum Ausdruck:

„Die Provinzen verwalten nach Maßgabe des Gesetzes durch ihre eigenen Organe:

a) selbständig die ihnen gesetzlich obliegenden oder freiwillig von ihnen übernommenen eigenen Angelegenheiten (Selbstverwaltungsangelegenheiten);

b) als ausführende Organe des Staates die ihnen übertragenen staatlichen Angelegenheiten (Auftragsangelegenheiten)."

Was Auftragsangelegenheit ist, bestimmt sich stets aus der gesetzlichen Regelung. Durch eine solche Delegation, welche die Machtbefugnisse des Staates in gleicher Weise auf die Körperschaft als solche wie auf ein bestimmtes Körperschaftsorgan übertragen kann [2]), wird die beauftragte Körperschaft oder das Organ berechtigt und verpflichtet, den Staat in der Besorgung der ihm zugewiesenen Geschäfte zu vertreten [3]).

Wie bereits gesagt, läßt sich die Grenze zwischen den Selbstverwaltungs- und den Auftragsangelegenheiten aber nicht sicher ziehen. Die geschichtliche Entwicklung hat in den einzelnen Teilen des Reiches zu verschiedenen Ergebnissen geführt, und diese ist daher für jeden Staat gesondert zu berücksichtigen [4]). Die Verschiedenheit läßt sich

---

[2]) W. Jellinek unterscheidet dementsprechend Auftragsangelegenheiten erster und zweiter Art. Vgl. VerwR. S. 531 und Giese, „Echte und unechte" Auftragsangelegenheiten — vgl. Giese-Neuwiem-Cahn S. 11/12.

[3]) Vgl. Haenel, StR. I S. 137.

[4]) Vgl. Fleiner a. a. O. S. 111.

gerade bei dem wichtigsten Fall der Auftragsangelegenheiten, der Ortspolizei, besonders gut beobachten. In Württemberg und einigen kleineren Staaten gehört die Ortspolizei zu den sog. Selbstverwaltungsangelegenheiten [5]). In Preußen, Bayern, Sachsen, Baden und den übrigen Staaten wird die Ortspolizei dagegen als Auftragsangelegenheit ausgeübt [6]).

Gerade, weil sich alles Recht der Selbstverwaltungskörper in seinem Ursprung auf den Staat zurückführen läßt, hat es der Staat auch mit Hilfe der Gesetzgebung in der Hand, die Grenze zwischen den beiden Gruppen der Körperschaftsangelegenheiten zu verändern.

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal der Selbstverwaltungs- von den Auftragsangelegenheiten liegt darin, daß die öffentlichen Körperschaften im ersteren Falle nur der allgemeinen Staatsaufsicht, d. h. einer Kontrolle der Gesetzmäßigkeit ihrer Maßnahmen, unterliegen, während sie bzw. das betraute Organ im anderen Falle genau so gestellt sind, als wenn der Staat die übertragenen Geschäfte durch ein ihm untergeordnetes staatliches Amt besorgen ließe. Bei Erledigung der Auftragsangelegenheiten stehen die handelnden Beamten in dienstlicher Unterordnung zum Staat, sind ihm allein verantwortlich, unterliegen seiner Dienstaufsicht und sind an seine Dienstanweisungen gebunden [7]). Die Selbstverwaltungsbehörden besorgen in diesem Falle die Geschäfte des Staates gewissermaßen als Organe des Staates [8]). Von einer Aufgabe der Selbstverwaltungskörperschaft kann hier nur insofern gesprochen werden, als diese die Aufgabe des Staates zu erfüllen hat.

Unter Voranstellung des letztgenannten Kriteriums sind Selbstverwaltungsangelegenheiten demnach Angelegenheiten, welche die Selbstverwaltungsbehörden innerhalb der gesetzlichen Schranken nach freiem Ermessen, unbehelligt von staatlichen Anweisungen, unter eigener Verantwortung erledigen, Auftragsangelegenheiten solche, die der Staat einem bestimmten Körperschaftsorgan oder der Körperschaft selbst zur Besorgung nach staatlichen Anweisungen überträgt [9]).

Bemerkt werden mag noch, daß für die Unterscheidung nicht maßgebend ist, ob der Staat oder die Selbstverwaltungskörperschaft für die Kosten aufzukommen hat. Aus Mitteln der letzteren werden nämlich sowohl Bedürfnisse der eigenen Verwaltung wie solche der

---

[5]) Vgl. G. Jellinek a. a. O. S. 276 Anm. 1.

[6]) Vgl. G. Jellinek a. a. O. S. 276 Anm. 1.

[7]) Dies kommt auch deutlich in § 1 Abs. 3 des pr. GemVerfGes. vom 15. Dezember 1933 zum Ausdruck. Vgl. auch ferner W. Jellinek a. a. O. S. 530 f. und O. Mayer a. a. O. S. 362 u. Anm.

[8]) Vgl. Seydel a. a. O. S. 532.

[9]) So W. Jellinek a. a. O. S. 531.

den Selbstverwaltungskörperschaften übertragenen Verwaltung befriedigt [10]).

Zusammenfassend können wir sagen, daß der Unterschied nicht im Charakter der einzelnen Aufgabe liegt, die jeweils zu erledigen ist, sondern daß es sich dabei mehr um eine Frage der Rechtspolitik handelt, in welche der beiden Gruppen der Gesetzgeber eine Angelegenheit einreiht, oder um eine Frage der Rechtstechnik, nämlich ob die Körperschaft die Geschäfte in eigener Verantwortung erledigt, oder ob sie bei der Ausführung an die Anweisungen der Aufsichtsbehörde gebunden ist [11]).

§ 3. Geschichtliche Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.

In der Literatur [12]) finden wir bisweilen die Auffassung vertreten, daß die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland erst am Anfang des vorigen Jahrhunderts entstanden sei [13]). Die Städteordnung des Freiherrn vom Stein aus dem Jahre 1808 sei die „Geburtsurkunde" der Selbstverwaltung [14]). Es habe zwar vordem schon im kommunalrechtlichen Gebiet wurzelnde Erscheinungsformen des sozialen Lebens gegeben, doch hätten die älteren Stadt- und Landgemeinden mit denen des 19. Jahrhunderts nichts gemein [15]).

Diese Auffassung ist nicht zutreffend. Die Selbstverwaltung hat genau so wie jede andere Rechtsart ihre geschichtliche Grundlage. Steinbach [16]) ist m. W. der erste, der die geschichtliche Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung bis in alle Einzelheiten erschöpfend dargestellt hat. Bemerkenswert ist allerdings, daß sie im Laufe der Jahrhunderte die verschiedensten Wandlungen durchgemacht hat. Das Verhältnis zwischen der öffentlichen Gewalt und ihren Untertanen, um deren Ordnung es sich im Verwaltungsrecht handelt, war eben z. Zt. des älteren Justizstaates ein anderes wie im Polizeistaat und wieder anders wie im heutigen Rechtsstaat. Auch wäre es falsch anzunehmen, daß die Entwicklung in allen Teilen Deutschlands gleich-

---

[10]) Vgl. Seydel a. a. O. S. 521.

[11]) Vgl. hierzu Maß, a. a. O. S. 11.

[12]) Vgl. O. Mayer, Dt. VerwR. I S. 25 ff.; Steinbach-Becker, Gesch. Grundl. d. komm. Selbstverw. in Deutschl.; G. Jellinek, System S. 277 ff.; W. Jellinek, VerwR. S. 80 ff.; Maß, Selbstverw. S. 21 ff.; Fleiner, Institutionen S. 31 ff.; Hatschek, Lehrb. S. 67 ff.

[13]) Vgl. Stier-Somlo, Handb. d. komm. VerwR. i. Preußen S. 9.

[14]) Vgl. Hensel, Kommunalrecht S. 14; a. A. vor allem: Ernst von Meier, Die Reform der VerwOrganisation unter Stein u. Hardenberg, 2. Aufl., und O. Gierke, Die Steinsche Städteordnung, 1909.

[15]) Vgl. Hensel a. a. O. S. 13.

[16]) a. a. O.

mäßig vorwärtsgeschritten ist. Im Gegenteil: infolge Fehlens einer einheitlichen umfassenden Regelung sind die Wandlungen in den verschiedenen Gegenden oft nacheinander und mit starken Abweichungen voneinander erfolgt. Es würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen, alle diese Einzelheiten der Entwicklung zu beleuchten. Ein kurzer Überblick muß hier genügen.

Den ältesten Ansatz zur Selbstverwaltung finden wir bei den Germanen in der Ausübung bestimmter staatlich anerkannter Rechte durch die noch nicht zu einer organisierten Gesamtheit zusammengeschlossenen Nachbarn. (Vgl. z. B. Titel 45 der Lex Salica, De migrantibus.) Noch in der fränkischen Periode wurde eine Reihe von Angelegenheiten, um die sich der Staat anfangs selbst gekümmert hatte, wie z. B. die Beschädigung von Saaten, Wiesen und Weinbergen, den Gemeinden zur Selbstverwaltung überlassen [17]). Der Einzelne und die Sippe unterlagen bezüglich der Verfügungsgewalt über den Grundbesitz starken Einschränkungen, die sich als kraft Herrschaftsrechts vorgenommene Eingriffe in die privaten Besitzrechte darstellen.

Als nächster Schritt auf dem Wege zu einer schärferen Abgrenzung und Überwachung der Nutzungsrechte des Einzelnen folgte bald die genossenschaftliche Regelung, die Bildung von sog. Markgenossenschaften. Die Markgenossenschaft war eine zum Zwecke gemeinsamer Ausnutzung von Wald und Weide gebildeter Personenverband [18]). Man darf sie jedoch nicht mit den älteren Gemeinden gleichsetzen, wie dies meist in der Literatur geschieht. Während die Markgenossenschaft ein rein wirtschaftlicher Zusammenschluß war, ist die Zuständigkeit der Gemeinden niemals auf einzelne und bestimmte wirtschaftliche Aufgaben beschränkt gewesen [19]).

Für die Beteiligung an den Gemeinderechten, die anfangs durch die örtliche Flurnachbarschaft bedingt, also räumlich begrenzt war, war schon in frühester Zeit der Besitz einer Hofstätte im Dorf ausschlaggebend [20]).

Die älteste Quelle, in der ausführlicher von den Rechten der Gemeinden auf deutschem Boden die Rede ist, ist der Sachsenspiegel. In ihm finden wir schon die Grundlage für unsere heutige mecklen-

---

[17]) Vgl. Steinbach a. a. O. S. 19.

[18]) Vgl. Karl Ernst Loewe, Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörper und als Trägerin von ortspolizeilichen Rechten und Pflichten, S. 3.

[19]) Vgl. Steinbach a. a. O. S. 36.

[20]) Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an die Entstehung der sog. Gewanndörfer mit ihren typischen, in schmale Besitzstreifen aufgeteilten Feldabschnitten, den Gewannen.

burgische Strafverfügung in den Landgemeinden (§ 37 Ziff. 13 LGO.) [21]).

Die Organisation der Gemeinden ist von jeher durch Einwirkungen und Aufgabenzuweisung vom Staate her beeinflußt worden. Schon im frühen Mittelalter wurde somit der Keim gelegt für jene später schärfer durchgeführte Trennung der Gemeindeaufgaben in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten. Die deutsche kommunale Selbstverwaltung ist damit untrennbar verbunden mit dem ewigen Dualismus zwischen Volk und Regierung, Volksrecht und Regierungsrecht [22]).

Die Kommunalverwaltung ist aber nicht überall Aufgabe der Selbstverwaltungskörper gewesen. Häufig finden wir sie im Mittelalter auch in Händen von Großgrundbesitzern. Da der Inhalt der Kommunalverwaltung keine unbedingt geschlossene Einheit, sondern eine teilbare Summe von Rechten und Pflichten darstellt, überschneiden sich die herrschaftliche und die genossenschaftliche Kommunalverwaltung der Nachbarschaftsgemeinden vielfach.

Im Laufe der Zeit hat der Staat den Gemeinden fortlaufend weitere Angelegenheiten überlassen, z. B. die Aufsicht über Maß und Gewicht, sowie über die Mühlen und sonstigen gewerblichen Betriebe [23]) und ihnen auf der anderen Seite neue Lasten aufgebürdet. Die Gemeindegewalt wurde damit immer mehr zu einem Teil der im Staate organisierten Hoheitsgewalt des Volkes [24]).

Interessant ist die Feststellung, daß die deutsche Gemeinde von Anfang an eine öffentlichrechtliche Gebietskörperschaft gewesen ist, da ihre Gewalt und ihre Befugnisse, wie wir gesehen haben, aus dem öffentlichen Recht herrühren und ihre räumlichen Grenzen durch den Bezirk der Nachbarschaft bestimmt sind. Da ferner die Abgrenzung der Gemeindezuständigkeit ihrem Inhalte nach ideell zwar gleichfalls an die Nachbarschaft gebunden, im übrigen aber nur negativ bestimmt ist, indem der Staat die Gemeindezuständigkeit jederzeit einengen kann, können wir hier auch schon mit der erwähnten Einschränkung von dem universalen Wirkungskreis der Gemeinden sprechen. Dies bedeutet, daß die Gemeinden, soweit nicht vom Staat eine anderweitige Regelung getroffen ist, sämtliche Aufgaben, welche die Interessen der Gemeindeangehörigen betreffen, selbständig erledigen können.

---

[21]) Vgl. hierzu Homeyer, Sachsenspiegel I S. 241 f. und die dort angeführten Beispiele, insbes. auch über die polizeirichterlichen Befugnisse der Gemeindevorsteher (Aburteilung von auf frischer Tat gefaßten Dieben, Rügepflicht usw.).

[22]) Vgl. Steinbach a. a. O. S 64.

[23]) Vgl. Homeyer a. a. O. S. 241.

[24]) Vgl. Steinbach a. a. O. S. 71.

Wenn auch zeitweise (im Zeitalter des Absolutismus) die Staatsgewalt wieder mehr anschwoll, so hat dies doch niemals dazu geführt, daß die Gemeinden „zu staatlichen Verwaltungsbezirken herabgedrückt“ [25]) worden sind und damit jede Selbstverwaltungstätigkeit beseitigt worden ist. Infolgedessen ist es falsch, zu behaupten, daß die kommunale Entwicklung am Anfang des vorigen Jahrhunderts ohne geschichtliche Voraussetzungen und Ansätze in der früheren Gemeindeverwaltung entstanden ist. Insbesondere bei den nichtpreußischen norddeutschen Städten finden wir am Ende des 18. Jahrhunderts ein stark ausgeprägtes Eigenleben. Daß die frühere Verwaltung den zu Beginn des 19. Jahrhunderts einsetzenden Bestrebungen nicht entgegenstand, dafür spricht auch, daß in manchen Städten die alten Verfassungen ohne wesentliche Änderungen bis zur Mitte des vorigen Jahrhunderts bestehen geblieben sind.

Die Entwicklung seit Anfang des 19. Jahrhunderts ist durch eine große Zweiteilung gekennzeichnet. Während in den meisten übrigen Staaten die Gemeindeverfassungsgesetze für die Stadt- und Landgemeinden ein verschiedenes Gemeinderecht vorschrieben, haben wir in Westdeutschland ein einheitliches Gemeinderecht. Dieses hat sich später auch in Süddeutschland verbreitet. In der neuesten Zeit sind Bestrebungen im Gange, ein Reichsgemeindeverfassungsgesetz zu schaffen und in diesem die Organisation der Stadt- und Landgemeinden übereinstimmend zu regeln. Einen Vorläufer dieser Regelung stellt das preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 dar, auf das wir weiter unten noch genauer eingehen müssen. Es beseitigt den bisher in den unter preußischem Recht stehenden Rechtsgebieten bestehenden Zustand, daß nämlich entweder für die Stadt- und Landgemeinden verschiedene Organisationsformen eingeführt waren, oder das an sich gleiche Konstruktionsprinzip in verschiedenen Gesetzen (Stadt- und Landgemeindeordnungen) Aufnahme gefunden hatte.

Aus all dem bisher Gesagten ergibt sich, daß man der Selbstverwaltungstätigkeit der Gebietskörperschaften von frühester Zeit an größte Bedeutung zugemessen hat. Einen Schlußstein auf diesem Wege bildet der Art. 127 WRV., der den Gemeinden das Recht zur Selbstverwaltung verfassungsrechtlich gewährleistet.

§ 4. Selbstverwaltung und Drittes Reich.

Wenn wir auf die gewaltigen Änderungen blicken, die uns die nationalsozialistische Revolution, wie auf allen Gebieten, so insbe-

---

[25]) So Stier-Somlo, Handb. .... S. 7; P. Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, S. 20.

sondere auch im deutschen Rechtsleben, gebracht hat, so taucht im Zusammenhang dieser Arbeit unwillkürlich die Frage auf: Wie stellt sich das Dritte Reich zu den Grundsätzen der Selbstverwaltung? Erstrebt es eine Zurückführung sämtlicher Verwaltung auf den Staat, oder läßt es den Gemeinden ihr, wie wir oben gesehen haben, geschichtlich begründetes Recht auf Selbstverwaltung?

Diese Fragen sind, seitdem das Kabinett Hitler ans Ruder gekommen ist, in der Literatur [26]) wiederholt behandelt worden. Es wird selbstverständlich eine Reihe von Jahren darüber vergehen, bis das Verwaltungsrecht restlos im nationalsozialistischen Sinne geändert worden ist. In diesem Zusammenhang kommt es aber nicht auf die verschiedenen Einzelheiten eines solchen Umbaues an. Entscheidend ist für uns hier lediglich, die grundsätzliche Einstellung des Nationalsozialismus zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden kennen zu lernen.

Mit Rücksicht auf die Stellungnahme der neuesten Literatur sowie die zahlreichen Äußerungen führender Persönlichkeiten [27]) können wir als unbestrittene Tatsache feststellen, daß das Dritte Reich die Existenzberechtigung der kommunalen Selbstverwaltung voll und

---

[26]) Vgl. hierzu Jeserich, Die komm. Selbstverw. i. nat.soz. Staat in „Der Gemeindetag", 28. Jg. S. 3 ff.; v. Schenck, Die preußischen Provinzen im nat.soz. Staat, ebenda 27. Jg. S. 380 f.; v. Obwurzer, Selbstverw. im Dritten Reich; Ob.Bürgermeistr. Lehr in Ztschr. f. Komm.-Wirtsch. 23. Jg. S. 265 ff.; Arnold Köttgen, Die Neuordnung der komm. Selbstverw. ebenda Nr. 12 S. 545 ff.; Zeitler, 125 Jahre komm. Selbstverw., ebenda 27. Jg. S. 493 ff.; Nicolai, Grundlagen der kommenden Verf. S. 38, 43, 58, 72; v. Heydebrand u. der Lasa, Dt. Rechtserneuerung ..., S. 61 f.; Wolff, Die neue Regierungsform ..., S. 41 ff.; Pfundtner, Die neue Stellung des Reiches .... in Off. Verw. i. Neuen Reich, 1933, S. 27 ff.; C. Schmitt, Staat, Beweg., Volk; Herrfahrdt, Werden und Gestalt des Dritten Reiches, S. 46 ff.; ders., Der Aufbau des neuen Staates, S. 29 f.; Lohmann, Hitlers Staatsauffassung, S. 49; Koellreutter, Vom Sinn und Wesen der nat. Revolution, S. 10 f., und Tatarin-Tarnheyden, Grundlagen des Verwaltungsrechts im neuen Staat, Arch. d. öff. R., N. F., 24. Bd. S. 349 ff.

[27]) Von Hitler selbst wird das Prinzip der Selbstverwaltung als wesentliches Kriterium des nationalsozialistischen Staates nicht ausdrücklich erwähnt. Lediglich an einer Stelle seines Buches „Mein Kampf" bezeichnet er die Gemeinde einmal als die „kleinste Zelle" des Staates (S. 501), und auch in seinen Reden spricht er von ihnen nur beiläufig als selbstverständlichen Gegebenheiten. U. a. äußerte er am 20. 9. 1933 vor dem Generalrat der Wirtschaft: „Die Gemeinden sollen nun wieder zu gesunden Finanzen und zu einem gesunden Eigenleben kommen." — Vgl. auch das Bekenntnis des Nationalsozialismus zum Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung auf der Sitzung der führenden Kommunalpolitiker der NSDAP. auf dem Nürnberger Parteitag, niedergelegt in einem Bericht in „Die Landgemeinde", 42. Jg. Nr. 17.

ganz anerkennt. Das erklärt sich schon daraus, daß der Nationalsozialismus „bewußt altes deutsches politisches Erbgut im Staats- und Rechtsleben wieder ans Licht bringen und in die deutsche politische Wirklichkeit eingliedern will“ [28]). Die kommunale Selbstverwaltung ist aber, wie wir oben gesehen haben, etwas Urgermanisches, geschichtlich Gewachsenes, eine Organisation im Staat, die wie keine andere geeignet ist, den Volksgenossen mit dem Staat zu verbinden und ihn zu einem von Gemeinsinn und Verantwortungsgefühl getragenen Staatsbürger zu machen. Allerdings wird die nähere Ausgestaltung nicht unwesentlich von der früheren Regelung abweichen.

Die Mängel, die sich bei der kommunalen Selbstverwaltung gezeigt haben, sind in der Hauptsache darauf zurückzuführen, daß man das Verhältnis zwischen Staats- und kommunaler Selbstverwaltung grundsätzlich falsch bestimmt hat. Man faßte in der vergangenen Zeit, insbesondere unter der marxistischen Herrschaft, das Recht auf Selbstverwaltung nicht als ein von der Staatsgewalt abgeleitetes, sondern als ein vom Staat unabhängiges Recht auf und stellte somit Staats- und Selbstverwaltung einander gleichberechtigt gegenüber.

Das Dritte Reich kennt einen solchen Gegensatz nicht. In ihm soll, wie es in der Begründung zum Reichskulturkammergesetz vom 22. September 1933 heißt, die Selbstverwaltung „der Staat selbst in einer neuen Form“ sein. Staat und Selbstverwaltung sind in Zukunft eine Einheit. Diese Einheit wird dadurch gesichert, daß von der Gemeinde, als der kleinsten Zelle des Staates, pyramidenförmig bis zur Reichsspitze aufsteigend eine feste Verbindung geschaffen wird. Neben diese gebietskörperschaftliche Selbstverwaltung tritt in Zukunft noch die berufsständische. Beide sind in erster Linie auf dem Führerprinzip aufgebaut. Dies verlangt aber die Beseitigung der bisherigen scharfen Unterscheidung zwischen den vom Staat ernannten Trägern der Staatsverwaltung und den nach demokratischen Methoden gewählten Organen der Selbstverwaltung. Im Dritten Reich werden daher die Führer der Selbstverwaltungskörperschaften von einer übergeordneten Behörde ernannt. Sie allein tragen die Verantwortung. Zum Führerprinzip gehört aber auch, daß an der Spitze kein Kollegium, sondern eine Einzelperson steht. Daneben ist jedoch, um die richtige Führerauswahl zu ermöglichen, irgendwie ein Mitwirkungsrecht der Selbstverwaltungskörperschaften bei Bestellung der Organe erforderlich. Denn der Staat hat ein Interesse daran, daß an der Spitze der Gemeinden nur solche Persönlichkeiten stehen, die durch ihre Tüchtigkeit und Gerechtigkeit das unbedingte Vertrauen aller Volksglieder genießen. Diese Mitwirkung wäre in der Form eines den Gemeindeangehörigen zustehenden Vorschlagsrechts

[28]) Vgl. Koellreutter a. a. O. S. 10 f.

denkbar. Außerdem können wir wohl aus der Regelung im preußischen Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 schließen, daß die leitenden Persönlichkeiten alle grundsätzlichen Fragen mit Vertretern der betroffenen Volksgruppen zu beraten haben, wenngleich auch die letzte Entscheidung immer nur in ihrer Hand allein liegen muß.

So kommen wir zusammenfassend zu dem Ergebnis, daß der Nationalsozialismus in der richtigen Erkenntnis, daß eine lebensfähige Selbstverwaltung eine wesentliche Garantie geordneter staatlicher Verhältnisse ist, bemüht ist, unter starker Staatsgewalt lebenskräftige Selbstverwaltungskörperschaften zu schaffen. Der Einzelne soll weitestgehend am Wohle des Volksganzen interessiert und zu reger Mitarbeit herangezogen werden, wobei jeder nach Möglichkeit den Posten bekleiden soll, für den er sich nach seinen ganzen Fähigkeiten und Charaktereigenschaften am besten eignet. Durch das Führerprinzip, das bis zu den dem Reich eingegliederten gemeindlichen, berufsständischen und sonstigen Körperschaften durchgeführt wird, ist die Vereinigung von Staats- und Selbstverwaltung in einer Hand ermöglicht.

Teil II.

Die allgemeinen rechtlichen Grundlagen der Körperschaftshaftung.

§ 5. Art. 131 der Weimarer Reichsverfassung.

Nach diesem allgemeinen Überblick über das augenblickliche Verhältnis zwischen Staats- und Selbstverwaltung kommen wir im zweiten Abschnitt unserer Arbeit zu den gesetzlichen Grundlagen der Körperschaftshaftung. Bei der Beantwortung der Frage nach den rechtlichen Grundlagen der Haftung der öffentlichrechtlichen Körperschaften wollen wir zunächst von dem Zustande ausgehen, wie er vor dem Jahre 1933 bestand. Im nächstfolgenden Paragraphen ist sodann zu untersuchen, ob und welche Änderungen der Nationalsozialismus seit seinem Regierungsantritt gebracht hat.

Für die Rechtslage vor dem Jahre 1933 ist die rechtliche Beurteilung des Art. 131 WRV. von ausschlaggebender Bedeutung, weil er als Bestandteil der Reichsverfassung gegebenenfalls die stärkste Gesetzeskraft besitzt. Wir müssen daher als erstes prüfen, ob Art. 131

WRV. unmittelbar anwendbares Recht enthält oder nur eine Richtlinie für den Gesetzgeber sein sollte.

Über die rechtliche Bedeutung und Wirkung des Art. 131 WRV. herrscht in der Literatur in gleichem Maße wie in der Rechtsprechung lebhafter Streit [29]). Die Streitfrage dreht sich, wie schon oben angedeutet, darum, ob diese Vorschrift der Reichsverfassung sofortiges unmittelbar anwendbares Recht schaffen und somit die Verantwortlichkeit der öffentlichen Körperschaften für Verschulden ihrer Beamten für das gesamte Reichsgebiet zwingend aussprechen wollte, oder ob durch sie nur eine Richtlinie für die künftige Gesetzgebung aufgestellt werden sollte.

In der Literatur wurde zunächst überwiegend die Ansicht vertreten, daß Art. 131 WRV. nur Richtlinien für die künftige Reichs- und Landesgesetzgebung enthalte [30]). Man folgerte dies aus dem

---

[29]) Vgl. hierzu sowie über die Bedeutung des Art. 131 überhaupt: Apel in JW. 1926 S. 2294; Anschütz, RV. Anm. 1 zu Art. 131; Arndt, RV. Anm. 1 zu Art. 131; ders. in JW. 1919 S. 919; ders. in „Recht" 1920 S. 196; Brand, Beamtenrecht, S. 572, 614 f.; Claus in DJZ. 1930 S. 1166: Delius, Beamtenhaftpflicht-Gesetze S. 27. ders. in Pr. VerwBl. 1924 S. 347; ders. in „Recht" 1921 S. 46; ders. in JW. 1920 S. 135 ff.; Dietz in JW. 1922 S. 1574 f.; Düringer in JW. 1919 S. 701; Fleiner, Institutionen, S. 280; Fürstenau in JW. 1922 S. 492 Anm.; Giese, RV. Anm. 1 zu Art. 131: Gängerich in Hess. Rechtspr. 1926 S. 70 ff.; Hatschek, DR. S. 313 ff.; ders., StR. I S. 236; Heilberg, Beamtenhaftung, S. 9 ff.; Jellinek, DR. S. 311 ff,; ders. in den „Veröffentl. d. Verein. d. dt. Staatsrechtslehrer" Heft 2, 1925, S. 69 ff.; Liedke, DRZ. 1919 S. 338; Löwenthal, in Pr. VerwBl. 1924 S. 231 ff.; O. Mayer, DR. I S. 197 ff.; Poetzsch-Heffter, RV. Anm. 1 zu Art. 131; Reimer, D. Not.D. 1920 S. 28 ff.: ders. in JW. 1920 S. 550: RGR. Komm. Bd. 3 Anm. 1 zu § 839 BGB.; Schack. Beamtenjahrbuch 1931 S. 103 ff.: v. Schelhorn, Bayr. VerwBl. 1927 S. 66 ff.; ders. in JW. 1924 S. 1036 ff.; Staudinger, Komm. z. BGB., Einf.Ges. Art. 77 Anm. III, 3iff. 1 und 2, sowie Recht der Schuldverhältn. § 839 Anm. 14; Wolffstieg, Das Beamtenreichsrecht ..., S. 97 ff.

Aus der Praxis: RGZ. 102 S. 168 f. und 392 f.; 103 S. 430; 104 S. 291; 105 S. 35; 106 S. 36 ff.: 109 S. 209 ff.: 111 S. 378; Preuß. Gerichtshof z. Entsch. v. Kompetenzkonfl. (Pr. VerwBl. 42 S. 525; DJZ. 1922 S. 261 = JW. 1922 S. 612 ff.: JW. 1923 S. 329 f.; 1924 S. 1062): Bayr. VGH. (JW. 1924 S. 73); Bayr. Gerichtsh. f. Kompetenzkonfl. (Zeitschr. f. Rechtspfl. in Bayern 1922 S. 288); Bad. VGH. (JW. 1922 S. 1361); Hess. VGH. (in den Entscheidungen dieses Gerichtshofs Bd. 5 S. 62 f. und 114 f., sowie in Hess Rspr. 1926 S. 70 ff.); OLG. Darmstadt v. 12. 12. 1922 (Akt.Z. I. M. 399/22) und v. 9. 10. 1922 (Akt.Z. II U. 697/23); OLG. Hamburg in „Recht" 1921 Nr. 701.

[30]) So Apel a. a. O.; Anschütz in der 1. Aufl. seines Kommentars Anm. 1 zu Art. 131; Arndt im „Recht" 1920 S. 196 (a. A. in der 3. Aufl. seines Komm. Anm. 1 zu Art. 131); Dietz a. a. O.; Fürstenau a. a. O.; Löwenthal a. a. O.; Reimer a. a. O.

Wörtchen „grundsätzlich“ in Abs. 1 Satz 1, der Fassung „darf nicht ausgeschlossen werden“ in Abs. 1 Satz 3 und aus dem Vorbehalt der näheren Regelung durch die zuständige Gesetzgebung in Abs. 2. Die Vertreter dieser Ansicht erklärten, der Wortlaut des Art. 131 WRV. beweise, daß der Gesetzgeber nur Grundsätze für die Körperschaftshaftung habe aufstellen wollen.

Einzelne Schriftsteller [31]) versuchten diese Auffassung auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 131 WRV. zu begründen. So betonte insbesondere Reimer [32]), es ergebe sich ganz klar aus den Beratungsprotokollen [33]), daß das Wort „grundsätzlich“ in demselben Sinne zu verstehen sei wie z. B. in Art. 109 Abs. 2 WRV., wo gesagt ist, daß Männer und Frauen grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten haben. Der Art. 131 WRV. stelle daher nur wirkliche Grundsätze auf und im übrigen bleibe es den Ländern weiterhin vorbehalten, eine hiervon abweichende Regelung zu treffen.

Genau wie die Literatur stellte sich anfangs auch die Rechtsprechung durchweg auf den Standpunkt, daß die Vorschrift des Art. 131 WRV. nur als allgemeiner Grundsatz aufzufassen sei [34]). Vor allem waren es der badische [35]), bayerische [36]) und preußische [37]) Gerichtshof für Kompetenzkonflikte sowie das OLG. Hamburg [38]), welche in diesem Sinne entschieden. Sie stützten ihre Entscheidungen im wesentlichen auf dieselben Argumente, welche die damals in der Literatur herrschende Lehre für ihre Anschauung ins Feld führte.

Nachdem sich jedoch das Reichsgericht in ständiger Rechtsprechung [39]) auf den entgegengesetzten Standpunkt gestellt hat, geht jetzt in Übereinstimmung hiermit die wohl herrschende Auffassung

---

[31]) So Anschütz, RV., 2. Aufl., zu Art. 131; Delius, Beamtenhaftpflichtges. S. 24 f.; Reimer in Zeitschr. f. D. Not. S. 28 ff. und in JW. 1920 S. 550; Staudinger, Nachtrag S. 229 Nr. 14a; Fürstenau in JW. 1922 S. 492 ff.; Hedemann in DJZ. 1919 Sp. 773 Anm. 2; Löwenthal in Pr. VerwBl. Bd. 45 S. 231; Enneccerus S. 675 u. a.

[32]) a. a. O.

[33]) Hierbei ist wohl vor allem an die Äußerungen der Abgeordneten Burlage-Auer und Waldstein zu denken. Vgl. Verh. Nat.Vers. Bd. 328 S. 1637 f., 1639 f., 1641.

[34]) Vgl. Schelhorn, Amtshaftung, S. 35.

[35]) Vgl. JW. 1922 S. 1361 und Zeitschr. f. bad. Verw. u. Verw.Rechtspfl. 53. Jg., 1921, S. 203.

[36]) Vgl. Zeitschr. f. Rechtspfl. in Bayern 18. Jg., 1922, S. 288.

[37]) Vgl. Pr. VerwBl. 42 S. 525 ff. und 43 S. 310 ff.

[38]) Vgl. LZ. 1921 Sp. 70/71.

[39]) Vgl. RGZ. 102, 168 und 393; 103, 430; 104, 160, 243 und 291 f.; 105, 335; 106, 31 ff.; JW. 1922 S. 492; „Recht“ 1922 Beil. Nr. 1104 und LZ. 1923 Sp. 279 ff.

dahin, daß der Art. 131 WRV. unmittelbar anwendbares aktuelles Recht enthält [40]).

Die Vertreter dieser Ansicht erklären, daß sich das Wort „grundsätzlich" in Abs. 1 Satz 1 des Art. 131 nur auf die Art der Haftung beziehen könne. Hierzu stehe auch der Abs. 2 des Artikels, welcher besagt, daß die nähere Regelung der Haftung der zuständigen Gesetzgebung obliegt, durchaus in keinem Widerspruch. Der Abs. 2 sei eine Erläuterung zum ersten Absatz und wolle keineswegs, wie die Vertreter der gegnerischen Anschauung meinten, den Abs. 1 zu einem bloßen Programmsatz stempeln.

Versuchen wir auf Grund dieser gegenteiligen Ansichten uns selbst ein Urteil über die rechtliche Bedeutung des Art. 131 WRV. zu bilden, so müssen wir zugeben, daß die Fassung des Artikels, welche infolge ihrer scheinbaren Unklarheit wohl in der Hauptsache der Anlaß zu den Meinungsverschiedenheiten gewesen ist, von sich aus kein deutliches Bild von dem gibt, was der Gesetzgeber tatsächlich gewollt hat.

Auch aus dem Umstand, daß die Haftung der Körperschaften des öffentlichen Rechts in die „Grundrechte" Aufnahme gefunden hat, läßt sich für den Umfang des Art. 131 nichts herleiten. Die Grundrechte enthalten nämlich einmal positiv geltende Rechtssätze, andererseits bedeuten aber verschiedene Artikel nichts anderes als bloße Programmpunkte. Eine allgemeine Unterscheidung läßt sich hier nicht durchführen. Die Frage nach der Rechtswirkung muß für jeden Artikel gesondert geprüft werden [41]).

Gleichfalls vermag die vom Reichsgericht gelegentlich zur Begründung seiner Auffassung geltend gemachte Ausführung, die Bedeutung des Art. 131 als Rechtsquelle ergebe sich schon aus dessen Stellung unmittelbar hinter Art. 129, wenig zu überzeugen. Zwischen den beiden genannten Artikeln steht nämlich noch der Art. 130, dessen Abs. 1, „die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei", doch wohl schwerlich im Sinne einer die Gerichte bindenden Rechtsnorm zu verstehen sein dürfte.

Unbefriedigend ist es ferner, die Rechtsnatur des Abs. 1 des Art. 131 lediglich aus dem Worte „grundsätzlich" im Zusammenhang mit der in Abs. 2 erwähnten „näheren Regelung" begründen zu wollen. Das erhellt schon ohne weiteres aus der Tatsache, daß die Vertreter der gegnerischen Auffassung eben diese Worte auch zur Stützung ihrer Ansicht anführen. Aus dem Wortlaut des Art. 131

---

[40]) So Anschütz, RV., Anm. 1 zu Art. 131; Brand, Beamtenrecht, S. 535; Stier-Somlo, Handbuch ..., S. 475 f.; Giese. RV., Anm. 1 zu Art. 131; Liedtke in DRZ. 1919 Sp. 337 und JW. 1920 S. 372; Düringer in JW. 1919 S. 703 u. a. m.

[41]) So auch Anschütz, RV., S. 453.

allein können wir demnach, wie wir sehen, beide Ansichten folgern. Es läßt weder nach der einen noch nach der anderen Seite einen sicheren Schluß zu.

Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß sich die rechtliche Bedeutung des Art. 131 nur aus seinem Sinn und Zweck, dem Zusammenhang mit den sonstigen Vorschriften der Reichsverfassung und durch Vergleich mit anderweitigen Bestimmungen unseres Rechtssystems ermitteln läßt.

Gehen wir von dieser Feststellung aus, und betrachten wir unter diesem Gesichtspunkt auch die anderen Artikel der Reichsverfassung auf ihre Rechtswirkung hin, so erkennen wir, daß die Bedeutung von Programmsätzen vorwiegend denjenigen Artikeln zukommt, welche sich mit noch in der Zukunft liegenden Zielen beschäftigen. Sie enthalten gewissermaßen die schriftlich festgelegten Gedanken des Gesetzgebers, welche dem später zu schaffenden Recht die Richtung und die Formen zeigen wollen, wie sich das Verhältnis des Staates zum einzelnen Staatsbürger in für beide Teile günstigster und gesundester Weise regeln läßt. Anders ausgedrückt, werden wir immer dort von bloßen Programmsätzen, Richtlinien für die zukünftige Gesetzgebung sprechen können, wo die Artikel uns gleichsam ein Ideal vorzeichnen, ohne dies jedoch durch eine nähere Ausgestaltung bereits in die Wirklichkeit umzusetzen.

Nach diesen einleitenden Betrachtungen müssen wir uns die Frage vorlegen, ob auch der Art. 131 nur einen solchen Programmsatz hat aufstellen wollen. Wäre dies der Fall, so würde der bisher bestehende Rechtszustand in keiner Weise geändert worden sein. Eine Pflicht, die unmittelbare Haftung der öffentlichen Körperschaften für Verschulden ihrer Beamten auszusprechen, ist nirgends — auch nicht in Art. 131 — für die einzelnen Staaten vorgeschrieben. Es wäre somit in diesem Falle den Ländern freigestellt, der Aufforderung des Reiches nachzukommen und die Haftung der öffentlichrechtlichen Körperschaften in ihrem Hoheitsgebiet entsprechend Art. 131 WRV. zu regeln. Würden die Länder, soweit sie nicht bereits eine Regelung über die Haftung des Staates und der öffentlichen Körperschaften getroffen hatten, von der Möglichkeit, den Grundsatz des Art. 131 WRV. zum Gesetz zu erheben, keinen Gebrauch machen, so würde tatsächlich gegenüber dem Rechtszustand vor Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung keine Änderung eingetreten sein. Das aber kann der Sinn des Art. 131 nicht sein!

In Art. 131 ist eine Regelung getroffen über eine Haftung, wie sie bereits in mehreren Ländern und auch im Reich für die Reichsbeamten gesetzlich festgelegt war. Es handelt sich somit bei Art. 131 gar nicht, was wir oben als Merkmal der reinen Programmsätze

festgestellt haben, um die Schaffung eines neuen Rechtsgedankens, dessen nähere Ausgestaltung erst der zukünftigen Gesetzgebung überlassen werden sollte, sondern um eine bereits in größerem Umfange geltende Bestimmung, welche durch Aufnahme in die Reichsverfassung mit unmittelbarer zwingender Wirkung für das gesamte Reichsgebiet eine einheitliche Regelung treffen wollte. Nur so und nicht anders kann der Sinn des Art. 131 verstanden werden. In voller Übereinstimmung mit der jetzt in Literatur und Schrifttum herrschenden Auffassung kommen wir somit zu dem Ergebnis, daß der Art. 131 WRV. unmittelbar anwendbares, aktuelles Recht enthält.

Werfen wir nach dieser Feststellung jetzt noch kurz einen Blick auf die Begründung der den Art. 131 wegen des Wörtchens „grundsätzlich" nur als Programmsatz verstehenden gegnerischen Ansicht, so werden wir sehen, daß unsere Auffassung hierzu in keinem Widerspruch steht. Das Wort „grundsätzlich" in Abs. 1 bezieht sich nicht, wie vielleicht aus seiner Stellung geschlossen werden könnte, auf „Staat", sondern auf „Verantwortlichkeit". Bringt man es in Zusammenhang mit dem Wort „Staat" im gleichen Absatz, so kommt man allerdings logischerweise zu dem Ergebnis, den Art. 131 nur als Programmsatz aufzufassen. Wird dagegen richtigerweise das Wort „grundsätzlich" auf „Verantwortlichkeit" bezogen, so bedeutet es in Verbindung mit dem Schlußsatz „die nähere Regelung liegt der zuständigen Gesetzgebung ob", daß es dem Reich und den Ländern vorbehalten bleiben sollte, für einzelne Kategorien von Beamten durch „nähere gesetzliche Regelung" Ausnahmen von dem Prinzip der Körperschaftshaftung zu machen.

§ 6. Kann Art. 131 WRV. auch heute noch als Rechtsgrundlage der Körperschaftshaftung herangezogen werden? [42])

Die gewaltige staatsrechtliche Umwälzung, welche durch den Nationalsozialismus hervorgerufen ist, gibt uns zu der Frage Anlaß, ob Art. 131 WRV. als Bestandteil der Weimarer Reichsverfassung

---

[42]) Vgl. hierzu Anschütz, RV., 14. Aufl., 1933, zu Art. 131; von Bohlen, Das Verfassungsrecht des Nat. Volksstaates in JW. 1933 S. 1913 ff.; Kaisenberg in DJZ. 1933 S. 458 f.; Koellreutter in DJZ. 1933 S. 517 ff.; Carl Schmitt, Verfassungslehre 1928, S. 105; ders., Die Verfassungslage Dtschl. in Pr. Justiz 1933 Nr. 42 S. 479 ff.; ders. in DJZ. 1933 S. 455 ff.; ders., Der Neubau des Staats- und Verwalt.Rechts, Vortrag, gehalten am 3. 10. 1933 auf dem Dtsch. Juristentag in Leipzig; ders., Staat, Bewegung, Volk, S. 5 ff.; Stritzke in DJZ. 1933 S. 1163 ff.; Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht, S. 8 f. und 26 f.; Graf Westphalen in DJZ. 1933 S. 933 ff.; Walz in DJZ. 1933 S. 1334 ff.; Zschucke in DJZ. 1933 S. 835; ders. in DJZ. 1933 S. 997 ff.

auch jetzt noch in Kraft ist, oder ob das gesamte Verfassungswerk von 1919 gefallen ist.

Da die nationale Revolution eine legale war und sein wollte, muß an sich das Fortbestehen aller Gesetze, auch der Weimarer Verfassung, angenommen werden, soweit nicht das neue Reich auf gesetzlichem Wege Abänderungen oder Aufhebungen geschaffen hat. Es fragt sich nur, inwieweit bei den eingetretenen grundlegenden Abänderungen und Aufhebungen tatsächlich noch von einem Weiterbestehen der Weimarer Verfassung gesprochen werden kann.

Die rechtliche Grundlage für die neue Gestaltung Deutschlands bildet das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933 [43]), das sog. Ermächtigungsgesetz. Das Gesetz, das formal auf Art. 76 WRV. beruht, ist von schwerwiegender Bedeutung, weil es die verfassungsrechtliche Umgestaltung der Demokratie zum nationalen und völkischen Führerstaat ermöglichte. Es schuf zunächst als verfassungsänderndes Gesetz einen neuen Reichsgesetzgeber und einen neuen Reichsverfassungsgeber in Gestalt der Reichsregierung (Art. 1 und 2). Die Reichsregierung wurde ermächtigt, auch von der Verfassung abweichende Reichsgesetze zu erlassen, und zwar, ohne daß es einer Mitwirkung des Reichstages oder eines sonstigen Volksorganes bedurfte. Damit wurde aber praktisch dem größten Teil der Weimarer Verfassung jeder Verfassungsschutz genommen [44]).

Die nun in rascher Folge sich anreihenden Gesetze sämtlich aufzuzählen und in ihrer Bedeutung zu kennzeichnen, würde über den Rahmen unserer hiesigen Untersuchung hinausgehen. Mit den bedeutungsvollsten Einschnitt in die Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung brachte am Schluß des ersten Jahres der nationalsozialistischen Regierung das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 (RGBl. I S. 75). Es beseitigte die Volksvertretungen der Länder (Art. 1), bestimmte, daß die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übergehen sollen (Art. 2), und verstärkte vor allem die durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 geschaffene verfassunggebende Gewalt der Reichsregierung (Art. 4). Die Reichsregierung kann jetzt nicht nur von der bisherigen Verfassung abweichende Bestimmungen treffen, sondern ist sogar zur Setzung neuen Verfassungsrechts ermächtigt. Auch sind die im Ermächtigungsgesetz geschützten Institutionen nicht mehr vom Zugriff ihrer verfassungsändernden Gesetze ausgenommen [45]). In unmittel-

---

[43]) C. Schmitt bezeichnet dies Gesetz als „vorläufige Verfassung", vgl. Staat, Bewegung, Volk, S. 5 ff.

[44]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht, S. 8.

[45]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht, S. 27

barem Zusammenhang hiermit wurde durch Gesetz vom 14. Februar 1934 (RGBl. I S. 89) der Reichsrat aufgehoben. Damit ist aber gleichzeitig praktisch der Reichstag als Reichsgesetzgeber ausgeschieden, da die Mitwirkung des Reichsrates bisher eine wesentliche Voraussetzung zum Zustandekommen der auf dem normalen Gesetzgebungswege entstehenden Gesetze war [46]).

Heute ist der normale Weg der Gesetzgebung der eines Beschlusses der Reichsregierung (Art. 1 des Gesetzes vom 24. März 1933). Auf dieselbe Weise kann aber — wie wir gesehen haben — auch Verfassungsrecht geschaffen werden. Daraus folgt, daß die Weimarer Verfassung ihren Charakter als Verfassung vollkommen verloren hat. Soweit ihre einzelnen Bestimmungen noch weitergelten [47]), haben sie lediglich die Bedeutung einfacher Gesetze.

Kommen wir jetzt auf unseren Ausgangspunkt zurück und fragen uns, ob wir Art. 131 WRV. nach dem vorher Gesagten noch als rechtliche Grundlage der Körperschaftshaftung anwenden können, so finden wir, daß die Haftung der Körperschaften des öffentlichen Rechts bisher nicht neu geregelt worden ist. Ausdrückliche neue verfassungsrechtliche Regelungen gibt es bisher nur in sehr geringer Zahl, die alle nur einzelne besondere Punkte betreffen. Die gesamte übrige Rechtslage läßt sich nur aus der Gesamtstruktur des heutigen Staatsrechts erkennen [48]). Hiernach bestehen aber keine Bedenken, festzustellen, daß Art. 131 WRV. auch noch weiterhin in Geltung geblieben ist. Selbst diejenigen, die etwa behaupten, daß der Art. 131 als solcher nicht mehr gilt, werden zugeben müssen, daß der in ihm zum Ausdruck gebrachte Gedanke ohne weiteres als Bestandteil in das neue Recht mitübernommen werden kann und auch mitübernommen worden ist. Ein Rückblick auf die Entwicklung der Körperschaftshaftung zeigt uns, daß es dem ureigensten Gerechtigkeitsempfinden des Menschen entspricht, daß die Körperschaften des öffentlichen Rechts, welche nicht selbst handelnd auftreten können, sondern ihre Machtbefugnisse durch ihre Beamten ausführen lassen, auch dafür einstehen müssen, wenn die Beamten bei Ausübung dieser öffentlichen Gewalt einem Dritten Schaden zugefügt haben.

---

[46]) Ebenso auch Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht, S. 27.

[47]) Eine Zusammenstellung derjenigen Vorschriften, die noch von der Weimarer Verfassung gelten, befindet sich in der DJZ. 1933 S. 1163 und im Arch. öff. R., N. F., 24. Bd. 1933 S. 311. Allerdings sind hierbei die neuesten Gesetze noch nicht berücksichtigt.

[48]) Vgl. C. Schmitt, Vortrag in Leipzig, S. 244.

Teil III.

Die Theorien der Körperschaftshaftung.

§ 7. Die Theorien und ihre Vertreter [49]).

Wie wir oben gesehen haben, ist allgemeine gesetzliche Grundlage der Körperschaftshaftung der in Art. 131 WRV. zum Ausdruck gebrachte Grundgedanke, der selbst bei Fortfall der textlichen Geltung des Artikels als anerkannter Grundsatz unseres Beamtenrechts weitergilt. Aus ihm ist daher auch in erster Linie die Frage zu beantworten, wonach sich das haftende Gemeinwesen bestimmt, wenn — wie bei den hier zur Erörterung stehenden Auftragsangelegenheiten — für die Haftung mehrere Körperschaften in Betracht kommen können. Haftet, mit anderen Worten, wenn ein Beamter bei Ausübung hoheitlicher Gewalt in Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten einem Dritten Schaden zufügt, der Staat oder der Selbstverwaltungskörper?

In Art. 131 WRV., von dem wir bei Fehlen besonderer Einzelbestimmungen ausgehen müssen, heißt es, daß diejenige Körperschaft haftet, „in deren Dienst der Beamte steht". Diese Fassung ist nicht ganz eindeutig und hat daher auch in der Literatur wie in der Rechtsprechung zu verschiedenen Ansichten geführt. Die Meinungsverschiedenheit ist dadurch entstanden, daß in Art. 131 nicht zum Ausdruck kommt, woraus zu ersehen ist, in wessen Dienst jeweils der schuldige Beamte steht. Richtet sich das danach, wer den Beamten angestellt hat, oder von wem er sein Gehalt bezieht, oder welches ist das entscheidende Merkmal?

Um Irrtümer zu vermeiden, mag hier gleich vorweggenommen werden, daß die Einschränkung des bisherigen Beamtenbegriffs durch

---

[49]) Vgl. hierzu Anschütz, DR., S. 670; ders., Verfassungsurkunde, S. 425 ff.; Walter u. Gerhard Boldt, Stadtverfassung ..., S. 96 ff.; Brand, BeamtenR., S. 538; Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, S. 333; Coester, Haftung des Staates ... im Jahrb. d. öff.R. Bd. 5 S. 324 ff.; Delius, Haftpflichtgesetze, S. 29; v. Freytagh-Loringhoven, Die Weim. Verfassung, S. 327 f.; Friedrichs, Pr. KommunalbeamtenR., S. 113; Giese, Der Beamtencharakter ..., S. 103; Großgart, Haftung für Amtshandlungen, S. 17 u. 97; Jul. Hatschek, Lehrb. ..., S. 339 f; Heilberg in „Rechtsfragen d. Praxis" Bd. 14 S. 22 f.; W. Jellinek, VerwR., S. 32; Köttgen, BeamtenR., S. 115; Laband, Das StaatsR. des Dtsch. Reiches, S. 474 ff.; Loening, Lehrb. ..., S. 117 Anm. 2; Meyer-Anschütz, Lehrb. d. dtsch. StaatsR., S. 577 ff.; Nipperdey, GrundR., S. 275; Peters, Grenzen d. komm. Selbstverw., S. 125, insbes. Anm. 2; Preuß, Städt. AmtsR., S. 257; ders., Um die RV., S. 85 ff.; Tatarin-Tarnheyden, Amtshauptmann, S. 25 ff. Anm. 32; Doß in Zeitschr. f. BeamtenR. 1931 S. 50.

das Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiete des allgemeinen Beamten-, des Besoldungs- und des Versorgungsrechts vom 30. Juni 1933 (RGBl. I S. 433 ff.) nicht auch für Art. 131 WRV. Bedeutung besitzt. Dies hat der 3. Zivilsenat des Reichsgerichts in einer Entscheidung [50]) vom 7. November 1933 mit ausführlicher Begründung ausdrücklich ausgesprochen. Beamter im Sinne des Art. 131 WRV. ist daher auch heute noch jede Person, die der Staat oder eine dazu befugte Körperschaft mit öffentlicher Gewalt betraut hat, und zwar unabhängig davon, ob ihr staatsrechtlich Beamteneigenschaft zukommt oder nicht [51]), d. h. ob sie gemäß §§ 3 und 6 des oben genannten Gesetzes vom 30. Juni 1933 im Besitz einer Anstellungsurkunde ist, in welcher die Worte „unter Berufung in das Beamtenverhältnis" enthalten sind. Durch das Gesetz vom 30. Juni 1933 soll nämlich nur das Innenverhältnis zwischen Staat (öffentlicher Körperschaft) und Beamten klargestellt werden, wenigstens ist aus dem Gesetz nicht zu erkennen, daß es auch eine Neuregelung des Außenverhältnisses zwischen dem Staat und dritten Personen treffen will [52]).

Ferner müssen wir festhalten, daß die Frage, in wessen Dienst der schuldige Beamte steht, selbstverständlich immer nur dann aufgeworfen werden kann, wenn verschiedene öffentliche Körperschaften als möglicherweise haftbar in Betracht kommen, die eine als Dienstherrin, die andere, weil der Beamte ihre Hoheitsrechte wahrgenommen hat.

Auch entstehen die hier zu untersuchenden Zweifel nicht, wenn der „Beamte" nicht öffentlichrechtlich angestellt ist, da dann auch kein Beamtendienstverhältnis vorliegt. Es ist zwar in diesem Falle die Person, für die gehaftet werden soll, für das Haftungsrecht Beamter, weil ihr öffentliche Gewalt anvertraut worden ist. Haftpflichtig kann hier aber nur *ein* Gemeinwesen sein, nämlich dasjenige, welches den Beamten zur Ausübung öffentlicher Gewalt berufen und ihn damit für den Bereich des Haftungsrechts zum Beamten gemacht hat [53]).

In wessen Dienst ein Beamter steht, darüber sagt uns Art. 131 WRV. allein gar nichts. Der Streit um seinen Sinn ist daher verständlich [54]). Wenn wir von einigen kleinen Besonderheiten absehen, können wir die Ansichten, die über die Bedeutung des Satzes „in deren Dienst der Beamte steht" gebildet worden sind, in vier Theorien

---

[50]) Abgedruckt in JW. 1934, Heft 4, S. 209 f.

[51]) So früher auch schon RG. 105, 335; 114, 200; 118, 242.

[52]) So RG. in JW. 1934 S. 209.

[53]) Vgl. RG. in JW. 1934 S. 210.

[54]) a. A. *Hatschek*, Lehrbuch, S. 339, welcher behauptet, die Streitfrage sei bereits durch Art. 131 WRV. gelöst.

zusammenfassen. Hiernach kommt es für die Frage der Haftung entweder darauf an:

1. von wem der betreffende Beamte besoldet wird (Besoldungstheorie), oder
2. von wem er angestellt ist (Anstellungstheorie), oder
3. für wessen Dienst er angestellt ist (Diensttheorie), oder
4. wessen Funktionen er im Einzelfalle wahrgenommen hat, und als wessen Organ er daher anzusehen ist (Organtheorie).

Die zunächst genannte Theorie, die sog. Besoldungstheorie, wird heute in der Hauptsache nur noch von Walter Jellinek [55]) vertreten. Hiernach haftet diejenige Körperschaft, die den Beamten besoldet oder ihn für den Dienstaufwand entschädigt. Nach Jellinek gehört die geldliche Haftung mit zu den für die Person des Beamten zu machenden Aufwendungen. Werden die persönlichen Aufwendungen von mehreren Verbänden gemeinsam getragen, so soll sich das haftende Gemeinwesen nach der Art der vorgenommenen Amtshandlung richten [56]). Es wird also in diesem Falle bald diese, bald jene Körperschaft in Anspruch genommen werden müssen, je nach der Art der Tätigkeit, durch welche der Schaden verursacht worden ist.

Die Auffassung, daß es bei der Haftung auf die Kasse ankommt, aus welcher der Beamte besoldet wird, finden wir in der älteren Literatur — allerdings ebenfalls ohne nähere Begründung — auch bei Loening [57]).

Die zweite Theorie, die sog. Anstellungstheorie, ist erheblich weiter verbreitet [58]) als die Besoldungstheorie. Insbesondere hat sich hier auch der 3. Zivilsenat des RG., zu dessen Zuständigkeit die Rückgriffsklagen gegen Reich, Staat oder Gemeinden wegen Amtspflichtverletzungen von Beamten gehören, in ständiger Rechtsprechung angeschlossen [59]). Die übrigen Senate vertraten früher z. T. eine andere

---

[55]) DerwR. S. 32; vgl. aber auch Doß in Zeitschr. f. BeamtenR. 1931 S. 105.

[56]) Vgl. Jellinek a. a. O.

[57]) Lehrbuch ..., S. 117 Anm. 2.

[58]) Sie wird besonders vertreten von Laband, StaatsR., S. 474 ff.; Meyer-Anschütz, Lehrbuch ..., S. 577 ff.; Anschütz, Verfassungsurkunde, S. 425 ff.; Köttgen, BeamtenR., S. 115; Fuhr im Reichsverwaltungsbl. und Pr. DerwBl. Bd. 55 Nr. 5 S. 103 f.

[59]) Vgl. RG. 84, 34; 88, 257; 111, 13; 115, 11; 125, 13; 126. 83 = JW. 1930 S. 1938 ff.; 137, 139; 140, 126 ff.; 142, 190 ff.; JW. 1929 S. 2820 ff.; 1932 S. 3183 f.; 1933 S. 1583 f.; 1927 S. 2203; 1931 S. 1691 = RG. 129, 306.

Auffassung [60]), nehmen jetzt aber gleichfalls denselben Standpunkt ein [61]). Hiernach befindet sich im Sinne des Art. 131 WRV. der Beamte im Dienst desjenigen Gemeinwesens, von dem er angestellt worden ist. Dieses haftet für ihn. Für einen Kommunalbeamten, der staatliche Hoheitsrechte, Auftragsangelegenheiten, wahrnimmt, haftet danach der Kommunalverband als diejenige Körperschaft, in deren Anstellungsverhältnis der Beamte steht, nicht der Staat. Maßgebend ist nach dieser Theorie grundsätzlich einzig und allein der Anstellungsakt. Das Reichsgericht hat im Gegensatz zu der Organtheorie immer wieder darauf hingewiesen, daß es vor allem nicht darauf ankommt, wessen Hoheitsrechte der Beamte bei der beanstandeten Amtshandlung ausgeübt hat [62]). Deshalb hat das Reichsgericht z. B. entschieden, daß für Amtspflichtverletzungen im Sinne des Art. 131 WRV. eines Gemeindepolizeibeamten [63]) (oder eines Berufsfeuerwehrmannes) [64]) stets die anstellende Gemeinde haftet, auch wenn der Polizeibeamte (Feuerwehrmann) staatliche Polizeigewalt ausübt. Aus dem gleichen Grunde hat es die Länder (nicht das Reich) für die von ihnen angestellten Beamten der Verwaltung der Reichswasserstraßen [65]) für haftpflichtig erklärt, obwohl diese Beamten Hoheitsrechte des Reiches wahrnehmen. Es wird von dieser Theorie allerdings verlangt, daß die Ausübung der öffentlichen Gewalt in den Bereich der Dienste fällt, die der Beamte auf Grund seiner Anstellung durch die öffentliche Körperschaft leistet [66]). Wird er dagegen persönlich und unabhängig von dem schon bestehenden Anstellungsverhältnis von einem anderen Gemeinwesen mit der Aus-

---

[60]) Vgl. z. B. das Urteil des 1. Zivilsenats vom 13. 11. 1926 in RG. 115, 54 ff., nach welchem der haftende Verband davon abhängig ist, als wessen Organ der Beamte im Einzelfalle tätig gewesen ist. Infolgedessen wurde im dort entschiedenen Falle das Reich für den bei der Reichswasserstraßenverwaltung entstandenen Schaden haftbar gemacht. Vgl. hierzu auch Urteil des OLG. Frankfurt a. M. v. 13. 4. 1931 in JW. 1932 S. 2094 f.

[61]) Vgl. z. B. Urteil des 6. Zivilsenats in RG. 128, 359; ferner RG. in JW. 1933 S. 511 ff.

[62]) Vgl. u. a. RG. 88, 257; 111, 13; 115, 11; 125, 13; 126, 83; 137. 39; 140, 126 ff.; JW. 1927 S. 2203; 1930 S. 1938 ff.; 1933 S. 511 ff. u. 1583 f.; 1917 S. 664; 1929 S. 2820 ff. und RG. 142, 190 ff.

[63]) Vgl. RG. 125, 15.

[64]) Vgl. RG. 129, 303 u. 330.

[65]) Vgl. RG. 125, S. 11 ff.

[66]) Vgl. RG. 140, 126 ff., ebenso Fuhr im Reichsverwaltungsbl. und Pr. VerwBl, Bd. 55 S. 103 f.

übung öffentlicher Gewalt betraut, so haftet für dabei von ihm begangene Vergehen nur dieses letztere [67]).

Auch Thoma [68]) vertritt dem Grunde nach die Anstellungstheorie, wenn er sagt, daß die Haftpflicht davon abhängt, zu welchem Geschäftsbereich die Amtspflicht gehört, die der Beamte verletzt, dann aber weiter fortfährt, der Grundgedanke der Haftung sei, daß, wer das Organ ausgewählt und mit Gewalt ausgestattet habe, auch für dessen Mißbrauch haften solle.

In Weiterentwicklung des eben Gesagten stehen Brand [69]) und andere Vertreter der Diensttheorie auf dem Standpunkt, daß es nicht darauf ankommt, von wem der Beamte angestellt ist, sondern für wessen Dienst er angestellt ist. Auch sie betonen aber, daß nicht ausschlaggebend ist, wessen Aufgaben er erfüllt, d. h. ob er staatliche oder kommunale usw. Hoheitsrechte ausübt. Die Gemeinden haften demnach für die Amtshandlungen ihrer Beamten ohne Unterschied der Art ihrer Tätigkeit. Wenn aber Gemeindebeamte lediglich auf Anordnung der vorgesetzten Staatsbehörde (Staatsverwaltungsbehörde, Staatsanwaltschaft usw.) handeln, so haftet die Gemeinde nicht, sondern es kommt dann nur die Haftung des Staates in Frage [70]). Anders, wenn städtische Polizeibeamte im Einzelfalle nicht auf direkte Anweisung der Staatsanwaltschaft in Tätigkeit treten, sondern weil sie allgemein zum Zwecke der Strafverfolgung der Staatsanwaltschaft untergeordnet worden, mithin sogenannte Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft sind. Hier bleiben sie für den Dienst der Stadt angestellt und ergreifen von sich aus, ohne daß ihnen jeweils ein bestimmter Auftrag von der vorgesetzten Behörde gegeben ist, diejenigen Maßnahmen, die zur Ermittlung von Straftaten u. dgl.

---

[67]) So haftet z. B. in dem vom RG. in LZ. 1927 Sp. 1271 entschiedenen Fall, wo einem Amtsvorsteher persönlich — nicht in seiner Eigenschaft als Vorsteher des Amtsverbandes — gleichzeitig mit der Bestellung zum Schauamtsvorsitzenden vom Staat bestimmte wasserpolizeiliche Befugnisse übertragen waren, der Amtsbezirk, d. h. der Staat, da der Amtsvorsteher hier die Befugnisse nicht auf Grund seiner Anstellung durch den Amtsverband ausübte. Vgl. hierzu auch JW. 1933 S. 1584 und Fuhr im Reichsverwaltungsbl. und Pr. VerwBl. Bd. 55 S. 103 f.

[68]) Im Jahrb. d. öff. R. Bd. 5 S. 373.

[69]) BeamtenR. S. 538, ebenso auch Nipperdey, Grundrechte, S. 275; Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, S. 333, und Delius, Haftpflichtgesetze, S. 29; vgl. ferner OLG. Kassel in „Recht" 1921 Nr. 2521 und RG. 85, 25; 97, 315; 106, 374; in „Recht" 25 S. 307; JW. 1926 S. 2766 und 1934 S. 210; auch Heilberg, Beamtenhaftung in Rechtsfragen der Praxis Bd. 14 S. 22/23.

[70]) Vgl. Brand a. a. O.; Brauchitsch a. a. O. S. 334; RG. in „Recht" 1927 S. 343; ebenso auch Delius a. a. O. S. 84 und im Reichsverwaltungsbl. und Pr. VerwBl. Bd. 45 S. 348.

erforderlich sind. Entsteht hierbei ein Schaden, so haftet die Stadt, nicht der Staat [71]).

Ist ein Kommunalbeamter im Nebenamt Staatsbeamter oder umgekehrt, dergestalt, daß er direkt zwei verschiedene Aufgabenkreise zu erfüllen hat und somit als für den Dienst des Staates und der Selbstverwaltungskörperschaft angestellt anzusehen ist, so haftet nach dieser Theorie grundsätzlich der Kommunalverband oder der Staat, je nachdem der Schaden bei Verrichtung des Staats- oder Kommunalamts angerichtet ist [72]). In den Fällen, in denen ein Verband einen anderen um Vornahme einer Amtshandlung, z. B. um Einziehung von Steuern, ersucht, haftet der ersuchte Verband, dessen Beamter die schädigende Handlung vorgenommen hat [73]). Der Beamte ist nämlich auch hier lediglich für den ersuchten Verband angestellt worden. Daran ändert die Tatsache, daß er im Einzelfalle infolge des Ersuchens praktisch für einen anderen Verband, den ersuchenden, tätig wird, allein nichts.

Teilweise findet sich in den Reichsgerichtsentscheidungen gewissermaßen eine Kombination zwischen der Besoldungs- und der Anstellungstheorie, indem es heißt, daß diejenige Körperschaft haftet, von welcher der betreffende Beamte angestellt ist und besoldet wird [74]).

Im Gegensatz zu den erstgenannten Theorien kommt es bei der sogenannten Organtheorie darauf an, wessen Amtsverrichtungen der Beamte bei der zum Schadensersatz verpflichtenden Tätigkeit wahrgenommen hat. Sie ist zurzeit wohl als die herrschende anzusehen, wenngleich auch das Reichsgericht — wie wir oben gesehen haben — zu ihr im Widerspruch steht [75]). Die Formulierung bei den Vertretern dieser Auffassung ist nicht einheitlich. Nach Anschütz [76]) entscheidet sich die Frage, welchem Gemeinwesen ein Beamter dient, nach dem Inhalt des Dienstverhältnisses. Besteht der Inhalt der dienstlichen Tätigkeit des Beamten in der Ausübung staatlicher Funktionen, so haftet der Staat, sonst der Selbstverwaltungskörper.

---

[71]) Vgl. Delius, Beamtenhaftpflichtgesetze, S. 84.

[72]) Vgl. Brand, Beamtenrecht S. 538, ebenso Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, S. 333.

[73]) Vgl. Brand, Beamtenrecht, S. 538 und Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, S. 333.

[74]) So z. B. in JW. 1930 S. 1938 ff.; 1933 S. 511 ff. und RG. 129, 306.

[75]) Sie wird u. a. vertreten von Anschütz, DR., S. 670; Coester im Jahrb. d. öff. R. Bd. 5 S. 324 ff.; v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung, S. 327 f.; Friedrichs, Pr. KommunalbeamtenR., S. 113; Giese, Der Beamtencharakter, S. 103; Großgart, Haftung für Amtshandlungen, S. 17 u. 97; Preuß, Städt. AmtsR., S. 257; Schack in Zeitschr. f. BeamtenR., Bd. 4 S. 157 ff.

[76]) Die Verfassung, S. 670.

Delius [77]) meint, daß derjenige Verband haftet, dessen Dienst der Beamte gerade ausführte, während er die schädigende Handlung vornahm. Im Grunde genommen kommen aber alle diese im einzelnen voneinander abweichenden Formulierungen auf das gleiche hinaus. Für sie ist nicht etwas Äußeres, die Kasse, aus welcher der Beamte besoldet wird, oder der Anstellungsakt das Maßgebende, sondern sie stellen alle auf die Tätigkeit des Beamten im Augenblick des Vergehens ab. Insofern können sie hier in dem Abschnitt über die Organtheorie ohne weiteres zusammengefaßt werden.

Nach dem Gesagten besteht ein bedeutungsvoller Unterschied gegenüber den anderen Theorien. Sehen wir von den besonderen Fällen ab, wo, wie z. B. nach der Besoldungstheorie, die persönlichen Aufwendungen für den Beamten von mehreren Körperschaften gemeinsam getragen werden, oder, wie nach der Diensttheorie, die Tätigkeit des Beamten in ein Haupt- und Nebenamt zerfällt, so ist nach den erstgenannten Theorien der haftende Verband ohne Rücksicht auf die Art der Tätigkeit immer der gleiche. Je nachdem, worin die einzelnen Theorien das wesentliche Merkmal sehen, bestimmt sich nämlich der haftende Verband danach, von wem der schuldige Beamte besoldet wird, oder von wem oder für wessen Dienst er angestellt ist. Nach der Organtheorie ist dagegen stets auf die Tätigkeit des Beamten im Einzelfall abzustellen. Läßt sich nicht ermitteln, für welchen Verband der Beamte tätig geworden ist, so haften die für eine Haftung in Frage kommenden Verbände als Gesamtschuldner [78]).

§ 8. Kritische Stellungnahme zu den einzelnen Theorien.

Nachdem wir eben die verschiedenen Unterschiede der Theorien zusammengestellt haben, wollen wir jetzt versuchen, zu den einzelnen Theorien kritisch Stellung zu nehmen.

Die Besoldungstheorie, die am wenigsten Anhänger um sich vereinigt, ist deshalb abzulehnen, weil sie einem rechtlich unwesentlichen Moment, der Quelle des Diensteinkommens, entscheidende Bedeutung beilegt für die Beurteilung der Hauptsache: das Dienstverhältnis. Der Beamte ist nicht Beamter dessen, der ihn bezahlt, sondern dessen, dem er dient [79]). Die Theorie würde überdies für große Gruppen von Beamten völlig versagen oder zu unannehmbaren Ergebnissen führen. So würden unbesoldete Ehrenbeamte überhaupt jedes Dienstherrn entbehren, während die Volksschullehrer Beamte der Landesschulkasse

---

[77]) Beamtenhaftpflichtgesetze, S. 29.

[78]) Vgl. Delius, Beamtenhaftpflichtgesetze S. 29, und Großgart, Haftung für Amtshandlungen S. 17 u. 97.

[79]) Vgl. v. Seydel, Bayr. StR. Bd. 2 S. 191 Anm. 40.

wären [80]). Außerdem wäre es ungerecht, wollte man das Gemeinwesen, das schon die geldlichen Aufwendungen für den Beamten an Gehalt usw. trägt, obendrein noch damit belasten, daß man ihm die Entschädigungspflicht für Schäden auferlegt, die oftmals gar nicht zum Dienstbereich der anstellenden Körperschaft gehören. Daneben wird der übergeordnete Verband sehr leicht geneigt sein, die Pflichtenseite des Dienstverhältnisses auf einen untergeordneten Verband abzuwälzen, ohne damit das unmittelbare Staatsdienerverhältnis selbst preisgeben zu wollen. Hier müßte das Kriterium der Besoldung zu großer Unsicherheit führen. Demgegenüber schlägt der Vorteil, den der Geschädigte dadurch hat, daß es ihm im allgemeinen leicht sein wird, festzustellen, von wem der schuldige Beamte sein Gehalt bezieht und damit zu wissen, gegen wen er seinen Schadensersatzanspruch geltend machen muß, kaum ins Gewicht. Daß die Theorie unpraktisch ist, ergibt sich auch schon daraus, daß sie heute so gut wie gar nicht mehr vertreten wird. Sie ist daher als allgemeiner Grundsatz abzulehnen und nur dort anzuwenden, wo kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung [81]) für die Frage der Haftung maßgebend ist, von wem der Beamte sein Gehalt bezieht. Im übrigen ist die Kostenfrage nur insofern von Bedeutung, als sie im Innenverhältnis evtl. ein Rückgriffsrecht gibt.

Besser begründet erscheint zunächst die Ansicht, nach der für den Beamten diejenige Körperschaft haftet, dessen Oberhaupt oder sonstiges Organ ihn angestellt hat. Sie trifft aber gerade in denjenigen Fällen, mit denen wir uns hier besonders zu beschäftigen haben, bei den sog. Auftragsangelegenheiten, nicht zu. Alle führenden Beamten der Selbstverwaltungskörperschaften werden jetzt nach dem Grundsatz des Führerprinzips von einer übergeordneten Stelle ernannt. In den Händen dieser Beamten liegt aber größtenteils zugleich auch die Befugnis zur Wahrnehmung staatlicher Hoheitsrechte. Man denke hier nur an den Bürgermeister in den Städten oder an den Gemeindevorsteher auf dem Lande. Wird man nun deshalb, weil diese Beamten nicht vom Gemeinwesen selbst gewählt, sondern von einer übergeordneten Stelle ernannt worden sind, behaupten wollen, daß sie nicht im Dienst der Selbstverwaltungskörperschaften stehen? Und darauf kommt es doch entscheidend an. Ausgangspunkt ist immer Art. 131 WRV., und dort heißt es, daß diejenige Körperschaft haften soll, in deren Dienst der Beamte steht. Zieht man aber die sich notwendigerweise aus der Anstellungstheorie ergebenden Konsequenzen und sagt, der Beamte steht im Dienst des Verbandes, von dem er angestellt

---

[80]) Vgl. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverw. S. 123 Anm. 2.

[81]) Wie früher in den Kolonialgebieten und in Elsaß-Lothringen.

worden ist, so würde der nächste Schritt dazu führen festzustellen, daß alle Beamten, die vom Staat, d. h. von staatlichen Behörden ernannt werden, schlechterdings nicht mehr als Kommunalbeamte, sondern als Staatsbeamte bezeichnet werden müssen. Damit würde aber ein ganz neues Moment in die Streitfrage hineingetragen. Bisher ist es u. W. niemandem eingefallen zu behaupten, daß beispielsweise der Bürgermeister deshalb kein Kommunalbeamter, sondern Staatsbeamter ist, weil er vom Ministerium ernannt wird. Zu diesem Ergebnis muß man aber unbedingt kommen, wenn man sich streng an den Wortlaut des Art. 131 WRV. hält.

Um diese Schwierigkeiten zu umgehen, haben die Vertreter der Diensttheorie, insbesondere das Reichsgericht, die Fassung des Art. 131 aus § 4 des preußischen Beamtenhaftpflichtgesetzes vom 1. August 1909 ergänzt und kommen abschließend zu der Feststellung, daß Art. 131 dahin auszulegen ist, daß die Verantwortung dasjenige Gemeinwesen trifft, „für dessen Dienst der schuldige Beamte angestellt" worden ist.

Um zur Richtigkeit dieser Auslegung Stellung nehmen zu können, müssen wir auf die Entwicklungsgeschichte des Art. 131 WRV. etwas näher eingehen.

Unzweifelhaft ist Art. 131, wie wir schon oben bei seiner rechtlichen Beurteilung gesehen haben, im wesentlichen eine Weiterentwicklung des bereits im preußischen Beamtenhaftpflichtgesetz von 1909 für Preußen und dann im Reichsbeamtenhaftpflichtgesetz von 1910 für die Reichsbeamten ausgesprochenen Grundsatzes, daß an Stelle des Beamten der Staat bzw. das Reich haften soll. Durch die Aufnahme in die Reichsverfassung sollte die Körperschaftshaftung dem Grundsatz nach für das ganze Reichsgebiet einheitlich geregelt werden. Das preußische und das Reichsbeamtenhaftpflichtgesetz sind demnach offensichtlich Vorbilder für Art. 131 WRV. gewesen. Nach § 4 des preußischen Gesetzes haftet aber unbestritten der Verband, für den der betreffende Beamte angestellt worden ist. Dies kommt ganz deutlich in den Worten „auf die für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellten Beamten" zum Ausdruck. Das Reichsgericht schließt hieraus nun kurzerhand, daß für Art. 131 bezüglich der Auftragsangelegenheiten das gleiche gilt [82]). Dies ist jedoch nicht ganz unbedenklich, und zwar um so eher, als beide Ausdrucksweisen nicht identisch sind. Diesen Einwand versucht das Reichsgericht damit abzutun, daß es erklärt, der Unterschied in der Fassung beider Bestimmungen sei bedeutungslos. Der § 4 des preuß. StHG. wolle nur den Ausnahmefällen Rechnung tragen, in denen Gemeindebeamte unmittelbar durch den Staat ernannt werden. Diese Fälle seien von

[82]) Vgl. u. a. RG. 125, 11 ff.

Art. 131 jedoch bereits mitumfaßt [83]). Infolgedessen seien die Grundsätze der preußischen Vorschrift auch für Art. 131 heranzuziehen [84]). Hieraus folgt, daß das Reichsgericht — wie bei Auslegung von § 4 des preuß. StHG. [85]) — bei Art. 131 regelmäßig den Anstellungsakt als das für die Begründung des Beamtenverhältnisses Wesentliche erklärt. Daß die Beamten nach außen als Organe eines anderen Gemeinwesens als dessen, von dem sie angestellt worden sind, auftreten, kommt nach seiner Ansicht nicht in Betracht [86]).

Diese Einwände des Reichsgerichts sind jedoch nicht unbedingt überzeugend. Abgesehen davon, daß das Reichshaftpflichtgesetz von 1910, dem wiederum das preußische StHG. als Vorbild gedient hat, die Wendung „für den Dienst angestellt" gar nicht kennt, spricht § 4 des preuß. StHG. nur von dem für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellten Beamten. Bezüglich der übrigen öffentlichrechtlichen Körperschaften würden daher die Zweifel nicht beseitigt sein. Als Beispiel dafür, wie wenig aus dem Wortlaut des Art. 131 zu entnehmen ist, und daß sich der Artikel tatsächlich für keine der drei Theorien ausschließlich entscheidet, mag ein Hinweis auf Art. 60 des bayer. AusfG. z. BGB. dienen. In dieser Vorschrift werden dieselben Worte wie in Art. 131 WRV. gebraucht, und nach den Landtagsverhandlungen sollen sie in dem Sinne ausgelegt werden, daß für die Haftung die Art der Verrichtungen entscheidend ist [87]). Es soll derjenige Verband haften, dessen Gewalt der Beamte ausgeübt hat. Die Gemeinden sollen zwar auch bezüglich des sog. übertragenen Wirkungskreises haften, nicht aber für eine unmittelbare staatliche Tätigkeit ihrer Organe [88]). Es reicht daher nicht aus, wie es der 3. Senat des Reichsgerichts tut, einfach auf § 4 des preuß. StHG. zurückzugreifen, zumal — wie bereits betont — das Reichsstaatshaftungsgesetz, dem das preußische Gesetz als Vorbild gedient hat, jene Wendung gar nicht kennt. Die Auslegung des Art. 131 durch das Reichsgericht muß also zum mindesten als sehr bedenklich hingestellt werden.

Es kommt alles darauf an, aus dem Kriterium des „Dienstherrn" eine einwandfreie Lösung zu finden. Dies ist nicht immer ganz einfach. Jedenfalls ist jedoch soviel festzuhalten: Die Frage, wie der

---

[83]) Wie zu [82]).

[84]) Vgl. RG. 115, 11; 125, 11 ff.

[85]) Vgl. RG. 84, 34.

[86]) Vgl. RG. 125, 15 f.

[87]) Vgl. Coester im Jahrb. d. öff. R., Bd. 5 S. 324 ff.

[88]) Vgl. Dyroff, Bayr. Verwaltungsgerichtsgesetze, S. 227 f. und die dortigen Zitate.

Begriff „Dienstherr“ auszulegen ist, bestimmt sich nach Reichsrecht, die Frage, wer Dienstherr ist, ist dagegen nach dem Recht des betreffenden Landes zu entscheiden. Es sind hierzu die Staatshaftungsbestimmungen der Länder heranzuziehen. Diese bilden gegenüber der allgemeinen Wendung des Art. 131, nach der die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft trifft, in deren Dienste der Beamte steht, zweifellos eine „nähere Regelung“ im Sinne des Art. 131 Abs. 2 WRV. Freilich sind diese Bestimmungen [89]) vielfach nicht deutlicher als Art. 131 WRV. selbst. So gebraucht das Bayerische AusfG. z. BGB. Art. 60, wie erwähnt, die gleichen Worte wie die Weimarer Reichsverfassung, und die Auslegung, die Art. 60 erfahren hat, bestätigt, daß diese Wendung keine sichere, jeden Zweifel ausschließende Regelung bedeutet. In Württemberg heißt es in Art. 204 des AusfG. z. BGB., daß „die Bestimmungen der Art. 202 und 203 (über die Staatshaftung) auf die Haftung der Gemeinden und anderer Kommunalverbände für die Amtshandlungen ihrer Beamten entsprechend Anwendung finden“. Hierbei bleibt aber unklar, ob der Begriff der „Amtshandlungen“ auch die von den Gemeindeorganen ausgeübte unmittelbare staatliche Tätigkeit umfaßt. Das Badische AusfG. z. BGB., Art. 5 Abs. 5, läßt die Worte des Württembergischen AusfG. „für die Amtshandlungen“ fort und erklärt einfach, daß „die vorstehenden Bestimmungen (über die Staatshaftung) auf die Haftung der Gemeinden und anderer Kommunalverbände entsprechende Anwendung finden“. Für eine entsprechende Anwendung erklärt sich auch das Oldenburgische Gesetz vom 22. Dezember 1908, § 3 Ziff. 1. Das Hessische AusfG. z. BGB., Art. 78, bestimmt hingegen, daß „der Staat oder Verband, für den der Beamte tätig war, in gleicher Weise wie der Beamte verantwortlich ist“. Legt man mit den Vertretern der Diensttheorie Art. 131 WRV. dahin aus, daß es darauf ankommt, für wessen Dienste der Beamte angestellt ist, so wäre es immerhin fraglich, ob sich diese Bestimmung des herrschenden Rechts mit Art. 131 WRV. verträgt. Allerdings ist, wie oben bemerkt, jene Auffassung recht problematisch.

Soweit in einzelnen Ländern nach Erlaß der Weimarer Reichsverfassung Bestimmungen über die Haftung des Staates oder sonstiger öffentlichrechtlicher Körperschaften für ihre Beamten erlassen sind (so in Thüringen, in den beiden Mecklenburg, in Lippe usw.), schließen sie sich im allgemeinen an den Wortlaut des Art. 131 WRV. an. Die an diesen zu knüpfenden Zweifel werden daher durch jene Bestimmungen in keiner Weise beseitigt. In Sachsen gilt mangels besonderer Staatshaftungsbestimmungen Art. 131 WRV. überhaupt

---

[89]) Übersicht bei Delius, Beamtenhaftpflichtgesetz S. 44/80 und bei Staudinger-Keidel, BGB., Einführungsgesetz S. 186, 187, 190.

allein [90]). Eine deutlichere und die genannten Zweifel im allgemeinen ausschließende Regelung findet sich, wie wir bereits weiter oben sahen, dagegen im Preuß. Staatshaftungsgesetz (§ 4), welcher im wesentlichen gleichlautend in das Braunschweigische und das Anhaltische Staatshaftungsgesetz übernommen ist [91]). Hier ist deutlich zum Ausdruck gebracht, daß es auf das Anstellungsverhältnis ankommt, so daß jedes Bedenken darüber, ob nicht gegebenenfalls auch die Art der vom Beamten versehenen Verrichtungen in Betracht kommt, ausgeschlossen ist. Freilich spricht § 4 des Preuß. StHG., wie schon oben betont wurde, nur von den für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellten Beamten. Auf die übrigen Körperschaften findet daher Art. 131 WRV. allein Anwendung, so daß also hinsichtlich dieser die obengenannten Zweifel bestehen bleiben.

Zusammenfassend müssen wir sagen, daß die Behauptung, die Fassung des Art. 131 WRV. weise allein auf die Anstellungstheorie oder die Diensttheorie hin, unrichtig ist. Die Begründung des Reichsgerichts ist insofern nicht stichhaltig, als sie den Art. 131 WRV. nach einer im Wortlaut von ihm abweichenden Vorschrift auslegt. Hiervon abgesehen, sprechen gegen die Anstellungstheorie aber auch rechtspolitische Erwägungen. Durch die nationalsozialistische Revolution ist auch in den gemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften das Führerprinzip durchgeführt worden. Infolgedessen werden die leitenden Gemeindebeamten jetzt größtenteils direkt vom Ministerium ernannt. Dies spricht zunächst dafür, daß die Beamten im Dienste des Staates stehen. Wir haben aber gesehen, daß dieses Zuordnungskriterium nicht unbedingt zuverlässig ist. Es würde sich sonst z. B. auch für den Rechtszustand vor 1933 die unsinnige Folgerung ergeben, daß diejenigen Bürgermeister, die in Preußen vom Staatsministerium ernannt wurden (etwa in Frankfurt a. M.), Staatsbeamte, ihre gewählten Kollegen aber Kommunalbeamte waren. Wenn die Vertreter der Diensttheorie daher betonen, daß daneben maßgebend ist, für wessen Dienst die Beamten angestellt sind, so müssen wir, abgesehen von den sonstigen Erwägungen, welche — wie oben ausgeführt — gegen eine solche Auffassung sprechen, darauf hinweisen, daß es unbillig wäre, jemanden mit einer Verantwortlichkeit zu belasten, der weder auf die Auswahl des Beamten irgendwelchen Einfluß ausüben noch ihn aus seinem Amte entfernen kann.

---

[90]) Vgl. Delius, Beamtenhaftpflichtgesetze, S. 59; Kloß und Müller, Sächs. Landesprivatrecht, S. 108 ff. — Hält man Art. 131 WRV. nicht für aktuelles Recht, so läßt sich in Sachsen die Staatshaftung nur auf Gewohnheitsrecht gründen (vgl. Delius a. a. O.; Kloß und Müller a. a. O.).

[91]) Vgl. Delius a. a. O. S. 73 f.

So bleibt uns als letztes nur noch die Organtheorie. Diese sieht den Bestimmungsgrund der haftenden Körperschaft in dem eigentlichen Kern des Beamtenverhältnisses, der Dienstpflicht. Der Beamte steht nach ihr im Dienste derjenigen Körperschaft, deren Aufgaben er erfüllt, deren Kompetenzen er ausübt. Dabei ist der Ursprung der Gewalt völlig nebensächlich. Maßgebend für die Auswahl der haftenden Körperschaft ist nach der Organtheorie, wessen Funktionen der Beamte im gegebenen Falle wahrgenommen hat.

Diese Ansicht ist u. E. die einzig richtige. Dies ergibt sich vor allem daraus, daß wir alle diejenigen Gründe, die wir gegen die Anstellungs- oder die Dienstttheorie ins Feld geführt haben, hier zur Unterstützung der Organtheorie heranziehen können.

Wenn, wie nach der Organtheorie, dasjenige Gemeinwesen haftet, dessen Tätigkeit der Beamte im Einzelfalle ausgeübt hat, also bei kommunaler Tätigkeit der Kommunalverband, bei staatlicher Tätigkeit der Staat, so trifft die Verantwortung stets den Verband, in dessen Interesse der Beamte gerade tätig geworden ist. Denn die Ausübung staatlicher Hoheitsfunktionen erfolgt stets im Interesse des Staates, mag dieser sie auch durch die Organe der Selbstverwaltungskörper ausführen lassen. Trägt der Staat also auch den Schaden, den der Beamte bei dieser Tätigkeit angerichtet hat, so entspricht dies am besten unserem Rechtsempfinden. Anders wäre es, wenn der Staat die Selbstverwaltungskörperschaften dafür, daß sie in seinem Interesse durch ihre Beamten staatliche Amtshandlungen wahrnehmen lassen, auch finanziell entschädigte. Dies ist aber größtenteils nicht der Fall.

Die Organtheorie läßt sich auch am besten von allen Theorien mit der neusten Rechtsentwicklung in Einklang bringen. Da die leitenden Gemeindebeamten durchweg direkt von staatlichen Behörden ernannt werden, hat die Gemeinde als solche auf ihre Auswahl keinerlei Einfluß. Der Beamte untersteht bezüglich seiner Tätigkeit der gemeindlichen Kontrolle nur insofern, als er Angelegenheiten der Gemeinde erledigt. Für die in Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten getroffenen Maßnahmen ist er jedoch lediglich dem Staat, der ihn angestellt hat, Rechenschaft schuldig. Die Gemeinde ist hierbei auf seine Entscheidungen und Handlungen ohne Einfluß. Andererseits kann sie aber in der Regel am besten erkennen, ob der Beamte richtig handelt oder nicht, da sie ihn an Ort und Stelle beobachtet. Es wäre widersinnig, in solchen Fällen den Gemeinden die Entschädigungsverpflichtung aufzuerlegen, obwohl diese gar nicht in der Lage sind, die Beamten zu einem andersartigen Verhalten anzuhalten. Daher entspricht eine Trenunng der Haftung nach der Art der Tätigkeit des Beamten unseres Erachtens am besten dem allgemeinen

Rechtsempfinden. Zuzugeben ist allerdings, daß die Entscheidung darüber, wessen Funktionen der Beamte bei der schädigenden Handlung wahrgenommen hat, oft nicht leicht sein wird. Die staatlichen und gemeindlichen Aufgabengebiete gehen nämlich vielfach ineinander über. Dadurch wird dem Geschädigten häufig fraglos die Auswahl des haftenden Gemeinwesens erschwert. Dieses Argument tritt aber gegenüber den Gründen, welche für die Organtheorie sprechen, in den Hintergrund. Wir dürfen nicht vergessen, daß die Vorschrift des Art. 131 WRV. letzten Endes nicht nur das Interesse des Geschädigten im Auge hat, sondern in erster Linie eine möglichst gerechte und billige Regelung beabsichtigt. Diese ist aber sicher dann gegeben, wenn immer derjenige Verband haftet, in dessen Interesse der Beamte tätig geworden ist, dessen Funktionen er im gegebenen Falle wahrgenommen hat.

Daß der Wortlaut des Art. 131 WRV. zu der Auslegung der Organtheorie in keinem Widerspruch steht, erhellt allein schon daraus, daß er — wie wir oben bereits mehrfach festgestellt haben — die verschiedensten Möglichkeiten zuläßt. Hiernach wird man aber auch ohne weiteres sagen können, daß der Beamte „im Dienste" derjenigen Körperschaft steht, deren Kompetenzen er jeweils ausgeübt hat.

Teil IV.

§ 9. Die Haftung für Auftragsangelegenheiten in Preußen.

Bevor wir nach den bisherigen Betrachtungen über die allgemeinen Grundlagen der Körperschaftshaftung auf die Regelung in der mecklenburgischen Verwaltung eingehen, wollen wir zuvor noch einen kurzen Blick auf die Rechtslage in Preußen als in dem größten der deutschen territorialen Gemeinwesen werfen. Die Frage, wie in Preußen die Haftung für Verschulden der Beamten in Auftragsangelegenheiten geregelt ist, ist für uns von um so größerem Interesse, als es nicht ausgeschlossen ist, daß Preußen — wie auch sonst schon öfter — das Vorbild für eine künftige einheitliche reichsgesetzliche Ordnung sein wird.

Gesetzliche Grundlage der Körperschaftshaftung ist in Preußen, soweit nicht in Spezialgesetzen etwas anderes bestimmt ist, das von uns bereits mehrfach angeführte „Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt" vom 1. August 1909. Dort heißt es in § 1: „Verletzt ein unmittelbarer Staatsbeamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt vorsätzlich oder fahrlässig

die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die im § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bestimmte Verantwortlichkeit an Stelle des Beamten den Staat." Nachdem dann in § 3 [92]) das Rückgriffsrecht des Staates gegen den Beamten behandelt ist, fährt das Gesetz in dem uns hier besonders interessierenden § 4 fort: „Die Vorschriften der §§ 1—3 finden auf die für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellten Beamten mit der Maßgabe Anwendung, daß an die Stelle des Staates der Kommunalverband tritt."

Wie wir bereits oben gesehen haben, ist der Wortlaut des § 4 klarer als der des Art. 131 WRV. Nach ihm richtet sich die Haftung danach, für wessen Dienst der betreffende Beamte angestellt worden ist. Diese Formulierung deutet zweifellos auf die Diensttheorie hin. Es ist zwar nicht maßgebend, von wem der schuldige Beamte angestellt worden ist, wohl aber, für wessen Dienst seine Anstellung erfolgt ist. Die Unterscheidung nach der Art der Aufgaben, welche der Beamte im Einzelfalle ausgeführt hat, ist hier grundsätzlich bedeutungslos [93]). Da die Gemeindebeamten in aller Regel für den Dienst der Gemeinde angestellt werden, ist also die Gemeinde für ihre Amtshandlungen ohne Unterschied der Art ihrer Verrichtung haftbar, mithin selbst dann, wenn diese rein staatliche, den Kommunen delegierte Aufgaben erfüllt haben [94]). Dies ist für Preußen allgemein anerkannter Grundsatz.

Es wäre aber verkehrt, daraus zu schließen, daß in Preußen die Haftung für Vergehen in Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten ohne Unterschied die Selbstverwaltungskörperschaften trifft, der Staat also jegliche Haftpflicht auf die Gemeinden abgeschoben hat. Um diese Frage würdigen zu können, müssen wir kurz auf die Organe eingehen, denen nach preußischem Recht die Wahrnehmung der den territorialen Selbstverwaltungskörperschaften übertragenen Auftragsangelegenheiten obliegt. Wir haben hierbei zwischen der Regelung in den Stadt- und Landgemeinden einerseits und in den Kreisen andererseits zu unterscheiden. Für die erstere Gruppe ist nämlich das Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 maßgebend, während sich für die Kreise das Organ, welches mit der Ausübung staatlicher Hoheitsfunktionen betraut ist, nach der Kreisordnung für die östlichen Provinzen vom 13. Dezember 1872 [95]) in der Fassung

---

[92]) § 2 des Gesetzes, welcher sich mit der sog. Konfliktserhebung befaßte, ist durch Gesetz vom 16. 11. 1920 beseitigt worden.

[93]) So auch Delius, Beamtenhaftpflichtgesetze, S. 78—79.

[94]) Vgl. RGZ. 88 S. 157.

[95]) Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen.

der Gesetze vom 19. März 1881 [96]) und vom 17. Juli 1933 (GS. 257) sowie der Verordnung vom 1. September 1932 (GS. 283) richtet, der sich die Kreisordnungen der übrigen Provinzen [97]) im wesentlichen angeschlossen haben.

Das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933, das für sämtliche Gemeinden eine einheitliche Regelung gibt, unterscheidet Bauerndörfer, Landgemeinden und Städte. Der Unterschied besteht nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes darin, daß Bauerndörfer Gemeinden sind, „in denen der überwiegende Teil der Volksgenossen dem Reichsnährstand angehört. Städte sind Gemeinden, denen das Recht, die Bezeichnung Stadt zu führen, staatlich verliehen ist. Die übrigen Gemeinden sind Landgemeinden."

Bezüglich der Auftragsangelegenheiten der Gemeinden heißt es zunächst im ersten Teil des Gesetzes „Von den Grundlagen der Gemeindeverfassung" unter § 1 Abs. 3: „Die Gemeinde ist mit der Staatsverwaltung dadurch verbunden, daß ihrem Leiter durch Gesetz oder Verordnung bestimmte staatliche Aufgaben zur Ausführung nach Anweisung übertragen werden können". In § 28 bestimmt das Gesetz dann weiter, daß dem Leiter der Gemeinde die Verwaltung der Angelegenheiten obliegt, „die der Gemeinde durch Gesetz oder Verordnung zur Ausführung nach Anweisung übertragen sind, soweit hierfür nicht gesetzlich eine andere Stelle bestimmt ist." Diese Bestimmung kann sich in Verbindung mit dem unter § 1 Abs. 3 Gesagten und unter Berücksichtigung dessen, was wir oben als wesentliches Merkmal der Auftragsangelegenheiten festgestellt haben, nur auf die der Gemeinde vom Staat übertragenen staatlichen Aufgaben beziehen. Ihre Erledigung liegt demnach in den Gemeinden in den Händen des Leiters der Gemeinde. Dieser ist gemäß § 4 des Gesetzes in Bauerndörfern der Dorfschulze, in Landgemeinden der Gemeindeschulze, in Städten der Bürgermeister. In allen Fällen liegt also entsprechend dem nationalsozialistischen Führerprinzip die Leitung der Gemeinde, und damit die Besorgung der Auftragsangelegenheiten, bei einer Einzelperson. Das Kollegium ist aus der Leitung verschwunden. Ihm ist nur noch eine beratende Stellung zugebilligt worden. Neu ist auch, daß die Leiter der Gemeinden nicht mehr von den Gemeindeangehörigen gewählt, sondern von einer übergeordneten Behörde in ihr Amt berufen werden. Durch diese erfolgt auch die

---

[96]) Abgedruckt in der GS. S. 155 und bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen Bd. 7 S. 8 ff.

[97]) KrO. für die Provinz Hannover vom 6. Mai 1884 (GS. S. 181), für die Provinz Hessen-Nassau vom 7. Juni 1885 (GS. S. 193), für die Provinz Westfalen vom 31. Juli 1886 (GS. S. 217), für die Rheinprovinz vom 30. Mai 1887 (GS. S. 209) und für die Provinz Schleswig-Holstein vom 26. Mai 1888 (GS. S. 139).

Entlassung. Die Bürgermeister derjenigen Städte, die einem Landkreise nicht angehören, beruft und entläßt der Minister des Innern (§ 34 Ziff. 1), die Bürgermeister der übrigen Städte der Regierungspräsident (§ 34 Ziff. 2 Satz 1). Die Schulzen werden vom Landrat berufen und entlassen (§ 34 Ziff. 2 Satz 2). Damit der notwendige Kontakt mit der NSDAP. gewährleistet ist, erfolgt die Berufung der Bürgermeister und Schulzen nach Fühlungnahme mit dem Gauleiter der nationalsozialistischen Bewegung (§ 34 Ziff. 3).

Eine besondere Regelung über die Haftung für Verschulden der Gemeindeleiter in Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten findet sich im Gemeindeverfassungsgesetz nicht. Es gilt demnach der allgemeine Grundsatz des § 4 des Preußischen StHG., daß derjenige Verband haftet, für dessen Dienst der Beamte angestellt worden ist. Die Frage, für wessen Dienst die Bürgermeister und Schulzen angestellt werden, kann aber zweifellos nur in dem Sinne beantwortet werden, daß sie im Dienste der Gemeinde stehen. Denn deren Interessen und Aufgaben sind es in erster Linie, die sie bei ihrem Amte wahrzunehmen haben. Daß sie dabei stets auch das Wohl des Volkes wie des Staates im Auge haben müssen, ist eine Selbstverständlichkeit, die letzten Endes für das Verhalten jedes deutschen Bürgers gilt. Wenn dies im Gemeindeverfassungsgesetz ausdrücklich betont wird (vgl. § 27), so besagt dies für die Frage der Haftung gar nichts. Ebenso haben wir früher gesehen, daß es nach der Diensttheorie nicht unbedingt entscheidend ist, von wem der schuldige Beamte angestellt worden ist. Wenn also im Gemeindeverfassungsgesetz insofern eine Änderung gegenüber dem früher größtenteils bestehenden Rechtszustand eingetreten ist, als die Bürgermeister und Schulzen nicht mehr gewählt, sondern ernannt werden, so können wir demnach die Stellungnahme der Literatur und Rechtsprechung zu dieser früheren Regelung ohne weiteres auch jetzt heranziehen. Damit können wir bezüglich der preußischen Gemeinden vollste Übereinstimmung darüber feststellen, daß für Amtspflichtverletzungen in Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten die Gemeinde und nicht der Staat haftet[98]). Die Art der Verrichtung ist völlig nebensächlich, da der Wortlaut des § 4 des Preuß. StHG. unzweideutig zum Ausdruck bringt, daß in allen Fällen derjenige Verband die Verantwortung tragen soll, für dessen Dienst der Beamte angestellt worden ist. Dies ist aber die Gemeinde.

Wie aber steht es mit der Haftung in den Kreisen? Die Beantwortung dieser Frage müssen wir aus der Verordnung zur Verein-

[98]) Vgl. z. B. bezüglich der Amtspflichtverletzungen des Amtsvorstehers in Ausübung polizeilicher Befugnisse RG. Komm. zu § 839 und RG. 111 S. 13.

fachung und Verbilligung der Verwaltung vom 1. September 1932 (GS. 283 ff.) entnehmen. Dort heißt es in § 12 Abs. 1: „Die allgemeine Landesverwaltung innerhalb des Landkreises leitet unter der Aufsicht des Regierungspräsidenten und unter der gesetzlich geordneten Mitwirkung des Kreisausschusses der Landrat." Gleichzeitig ist er Vorsitzender des Kreisausschusses (vgl. § 16 der gen. VO.). Auch hier liegt also die Erledigung der staatlichen Auftragsangelegenheiten in der Hand einer Einzelperson, des Landrats. Er wird vom Staatsministerium ernannt [99]). Der Kreisausschuß hat ein Vorschlagsrecht [100]).

Über die Auswahl des haftenden Verbandes ist in der Kreisordnung nichts gesagt, so daß wir hier gleichfalls auf § 4 des Preuß. StHG. zurückgreifen müssen. Auf Grund dieser Bestimmung vertritt nun das Reichsgericht in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, daß für Amtspflichtverletzungen des Landrats, die auf dem Gebiete der kreiskommunalen Verwaltung liegen, der Kreis, im übrigen aber der Staat Dritten gegenüber haftbar sei. Das Reichsgericht behauptet, daß der Landrat — im Gegensatz zu den Gemeindeleitern — eine Doppelstellung [101]) einnimmt, insofern er einerseits die den Kreis betreffenden staatlichen Geschäfte führt, andererseits an der Kommunalverwaltung des Kreises beteiligt ist. Nur soweit seine letztere Tätigkeit in Betracht komme, sei er im Sinne des § 4 des Staatshaftungsgesetzes ein „für den Dienst des Kreises angestellter" Beamter und demgemäß hafte der Kreis für seine Amtspflichtverletzungen. Entscheidend sei, in welcher der beiden Eigenschaften der Landrat jeweils gehandelt habe.

Diese Rechtsprechung hat u. W. bisher keinen Widerspruch erfahren. Sie ist aber aus manchen Gründen anfechtbar.

Zunächst widerspricht sie dem Standpunkt der Staatsregierung. Die preußische Regierung hat nämlich stets betont, daß der Landrat auch bei Erledigung kreiskommunaler Angelegenheiten als unmittelbarer Staatsbeamter tätig ist. So gab die Staatsregierung z. B. bei der Beratung der Notverordnung vom 11. Juli 1849 die Erklärung ab: „Die Landräte sind unmittelbare Staatsbeamte. Ihre Anstellung beruht wesentlich auf der königlichen Ernennung, wenn auch eine Kandidatenliste vorhergegangen ist, und ihr Beruf besteht in der Wahrnehmung von Staatsinteressen" [102]). Diese Auffassung wird früher auch vom Oberverwaltungsgericht ständig vertreten. So erklärt es in Bd. 26 S. 143: „Das Amt des Landrats ist ein einheit-

[99]) Vgl. § 12 der VO. vom 18. Februar 1919 (GS. 26).
[100]) Vgl. Art. 1 § 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 17. Juli 1933 (GS. 257).
[101]) Vgl. RG. 129, 330; RG. in „Recht" 1930 Nr. 2199.
[102]) Vgl. OVG. 75 S. 452.

liches, vermöge dessen er nicht bloß die Landesverwaltung im Kreise, sondern auch als Vorsitzender des Kreisausschusses die Kreiskommunalverwaltung führt, so zwar, daß er bei Geschäften letzterer Art nicht durch den Kreissekretär, sondern durch das gewählte Mitglied vertreten wird. Diese zwiespältige Art der Vertretung hebt indessen die organische Einheit des Amtes nicht auf." Ferner wird in Bd. 48 S. 17 die bei der Beratung der Kreisordnung von der Regierung abgegebene Erklärung, daß der Landrat den Vorsitz im Kreisausschusse als Organ der Staatsregierung führt, ausdrücklich gebilligt.

Gegen die Annahme, daß der Landrat die Eigenschaft eines kreiskommunalen Beamten oder eines kreiskommunalen Organes besitzt, spricht ferner auch, daß der Kreis keinerlei Einfluß auf seine Tätigkeit hat. Bei der Ernennung besitzt der Kreis nur ein Vorschlagsrecht. Eine Verantwortung des Landrats für seine kommunale Amtsführung besteht rechtlich nur gegenüber dem Staate, nicht gegenüber den kreiskommunalen Organen. Daß der Staat zwischen der kommunalen und staatlichen Tätigkeit des Landrats keinen Unterschied macht, ergibt sich auch aus der Disziplinargesetzgebung. Wäre der Landrat ein kommunales Organ, so müßten für seine Verfehlungen in dieser Eigenschaft die Disziplinarvorschriften für Kommunalbeamte gelten [103]). Das gleiche würde gelten, wenn es sich um die Verwaltung zweier miteinander organisch verbundener Hauptämter handelte [104]). Der Landrat untersteht jedoch unbestritten nur den disziplinaren Vorschriften für unmittelbare Staatsbeamte [105]).

Wenn nach § 4 des preuß. Staatshaftungsgesetzes der Kreis nur für die für seinen Dienst angestellten Beamten haftet, so setzt dieses Dienstverhältnis, in dem der Beamte zum Kommunalverband stehen muß — wie überhaupt notwendigerweise jedes Dienstverhältnis — ein Abhängigkeitsverhältnis voraus, einen Dienstherrn. Als solcher ist aber der Kreis dem Landrat gegenüber mangels jeder positivrechtlichen Vorschrift nicht anzusehen. Wollte man ein Dienstverhältnis zwischen Kreis und Landrat annehmen, so müßte dies doch in irgendeiner Form zum Ausdruck kommen, sei es bei der Anstellung oder Absetzung, bei der Besoldung oder dem Disziplinarverfahren. Beim Landrat fehlt es aber insofern an sämtlichen Voraussetzungen.

---

[103]) Vgl. OVG. Bd. 5 S. 41.

[104]) So unterliegen z. B. die Inhaber organisch miteinander verbundener Schul- und Kirchenämter der staatlichen und kirchlichen Disziplinargewalt. Vgl. v. Rheinbaben, Die preußischen Disziplinargesetze Anm. 9 zu § 23 des Gesetzes vom 21. Juli 1852.

[105]) Vgl. MinErl. vom 8. August 1874, MBl. S. 171 und v. Brauchitsch, Bd. 7 Anm. 1 zu § 136 der KrO.; v. Bitter Hwb. Bd. 2 S. 36 3. II.

Nach dem Reichsgericht kommt es wesentlich darauf an, daß der Landrat zur Erfüllung kommunaler Aufgaben angestellt ist. Gleichgültig ist, ob das Dienstverhältnis dem Kreise oder dem Staate gegenüber besteht. Die Bedenklichkeit dieser Auffassung ergibt sich aber aus § 1 des Preuß. StHG. Wenn im § 1 die „unmittelbaren Staatsbeamten" den „für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellten" Beamten in § 4 gegenübergestellt werden, so folgt daraus u. E., daß beide Begriffe sich ausschließen. Mithin kann ein unmittelbarer Staatsbeamter bei Ausübung seiner ihm als solchem obliegenden Amtspflichten niemals unter § 4 fallen. Hiernach bleibt zur Stützung der herrschenden Ansicht nur der Umstand, daß der Landrat kreiskommunale Aufgaben zu erfüllen hat. Aber gerade diese Tatsache soll ja für die Entscheidung der Frage unerheblich sein. Nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts haftet die Gemeinde auch für Amtspflichtverletzungen, die ihre Beamten bei Erfüllung staatlicher Aufgaben begehen. Dies ist immer wieder ausdrücklich betont worden [106]). Es ist schlechterdings auch nicht einzusehen, warum die Gemeinden für Verfehlungen ihrer Leiter bei Erfüllung der mit ihrer kommualen Stellung verbundenen staatlichen Geschäfte haften sollen, während umgekehrt der Staat von der Haftung für die kommunale Tätigkeit des staatlichen Landrats befreit sein soll. Das würde darauf hinauslaufen, daß das Prinzip lediglich zuungunsten der kommunalen Körperschaften gilt.

Vergleichen wir jetzt zum Schluß unter Berücksichtigung des bisher Gesagten die Fassung des Art. 131 WRV. „in deren Dienst der Beamte steht" mit der des § 4 des preuß. Gesetzes „die für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellten Beamten", so müssen wir notwendigerweise zu dem Ergebnis kommen, daß in Preußen die Haftung der Körperschaft auf diejenigen Beamten beschränkt werden sollte, die zu ihr in einem Dienstverhältnis stehen. Ein solches Dienstverhältnis besteht aber, wie wir gesehen haben, zwischen Kreis und Landrat nicht. Wir stellen daher — in bewußter Abweichung von der herrschenden Lehre — zusammenfassend fest, daß für Amtspflichtverletzungen des Landrats in Preußen stets der Staat zu haften hat, ganz gleichgültig, ob es sich hierbei um Geschäfte der Kommunalverwaltung oder um staatliche Geschäfte, Auftragsangelegenheiten, handelt.

---

[106]) Vgl. u. a. RG. 88 S. 157.

Teil V.

Die Regelung der Körperschaftshaftung in der mecklenburgischen Verwaltung.

§ 10. Allgemeines.

Bevor wir uns jetzt der Untersuchung darüber zuwenden, in welcher Weise nach dem mecklenburgischen Verwaltungsrecht die Haftung der Gebietskörperschaften für ihre Organe in Auftragsangelegenheiten geregelt ist, wollen wir vorher kurz die Stellung der meckl.-schwer. Verfassung vom 17. Mai 1920 zur Selbstverwaltung streifen.

Wie wir oben gesehen haben, ist Art. 127 WRV., welcher besagt, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze haben, nach allgemein anerkannter Auffassung lediglich dahin zu verstehen, daß der Gesetzgeber die Einrichtung der Selbstverwaltung als solche nicht beseitigen darf. Wohl aber steht ihm — wie aus den Worten „innerhalb der Schranken der Gesetze" folgt — frei, die Selbstverwaltung zugunsten der Staatsverwaltung zu beschränken [107]). Diese Beschränkung darf nur nicht soweit gehen, daß man letzten Endes überhaupt gar nicht mehr von einer Selbstverwaltung sprechen kann. Wann dies der Fall ist, darüber ist in Art. 127 WRV. nichts gesagt. Der Umfang bzw. Mindestumfang der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände ist in ihm nicht festgelegt [108]). Die meckl.-schwer. Verfassung erkannte im Gegensatz hierzu in § 64 Abs. 1 Satz 1 ursprünglicher Fassung den Gemeinden und Gemeindeverbänden ausdrücklich das Recht „zur freien Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten" zu. Die Selbstverwaltung war damit für die Gebietskörperschaften zu einer ureigensten Angelegenheit geworden, die grundsätzlich vom Staate unabhängig war [109]). Die Staatsaufsicht darf sich nämlich gem. § 64 Abs. 2 der meckl.-schwer. Verfassung nur „auf die Gesetzmäßigkeit und Lauterkeit der Verwaltung und die Grundlagen der Finanzgebarung" erstrecken. Wohl gemerkt war der § 64 aber nicht dahin zu verstehen, daß nun dem Staat völlig die Möglichkeit genommen war, den sachlichen Zuständigkeitskreis der Selbstverwaltung zu beschränken. Denn es heißt in Art. 127 WRV., der

---

[107]) Vgl. Anschütz, WRV., zu Art. 127.

[108]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden, Das rechtl. Wesen der dt. Selbstverw., S. 9; Anschütz a. a. O.

[109]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden a. a. O. S. 13.

insoweit mit heranzuziehen war, ausdrücklich „innerhalb der Schranken der Gesetze“ [110]). Durch Gesetz vom 27. Juni 1933 ist später § 64 Abs. 1 Satz 1 dahin abgeändert worden, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden „die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach Maßgabe der Gesetze“ zusteht. Es ist damit das bedeutungsvolle Wörtchen „freie“ der ursprünglichen Fassung gefallen und im wesentlichen eine dem Art. 127 WRV. entsprechende Formulierung gefunden.

§ 11. Haftung für den Landrat.

Das eben Gesagte deutet schon darauf hin, daß im Gebiet des früheren Freistaates Mecklenburg-Schwerin den Gebietskörperschaften eine weitgehende Befugnis zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten eingeräumt war. Besonders augenfällig trat dies in den früheren Ämtern — jetzigen Landratsämtern — in der Stellung des Amtshauptmannes in Erscheinung. Dieser war, wie in Preußen, zugleich Organ der Kommunalverwaltung wie Organ der Staatsverwaltung, indem er nebeneinander Selbstverwaltungsangelegenheiten des Amtsverbandes und staatliche Auftragsangelegenheiten zu erledigen hatte [111]). Das Besondere aber war, daß der Amtshauptmann im Gegensatz zum preußischen Landrat primär gewählter Selbstverwaltungsbeamter und erst sekundär beauftragter Staatsbeamter war [112]). Zu beachten war außerdem, daß der staatliche Auftrag nicht etwa dem Amtsverband als solchem erteilt wurde, sondern dem Organ dieses Selbstverwaltungskörpers, dem Amtshauptmann persönlich [113]). Obwohl die Einteilung des Landes in Ämter erst seit dem 1. April 1921 [114]) besteht, kann gesagt werden, daß sich die bezüglich des Amtshauptmannes abweichend von Preußen getroffene Regelung bewährt hat. Anfangs hat der Gesetzgeber zwar Bedenken getragen, die Erledigung der staatlichen Auftragsangelegenheiten durch einen Beamten vornehmen zu lassen, auf dessen Auswahl die Regierung gar keinen Einfluß hatte. So sah § 44 der Amtsordnung zunächst vor, daß die den Amtshauptleuten in § 28 der Amtsordnung zugewiesene Ausübung der Polizeigewalt in den

---

[110]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden a. a. O. S. 14.

[111]) Vgl. §§ 27, 28, 44 der Amtsordnung vom 20. Mai 1920 in Verbindung mit § 1 des Ges. vom 16. April 1928 über die Aufhebung der Landdrosteien.

[112]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden, Amtshauptmann, S. 12, und in Meckl. Zeitschr. Bd. 47 S. 115.

[113]) Wie zu [112]).

[114]) d. h. gemäß der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1920 zur Ausführung der Amtsordnung dem Tag des Inkrafttretens der AO. (RegBl. S. 1419).

Landgemeinden der Ämter in den ersten sechs Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes durch einen vom Staatsministerium bestellten Beamten, den Landdrost, wahrgenommen werden sollte. Durch Gesetz vom 16. Mai 1924 (Rbl. S. 179) wurde aber dem Staatsministerium die Möglichkeit geschaffen, die Ausübung dieser Dienstgeschäfte mit Zustimmung des Amtsausschusses auf den Amtshauptmann zu übertragen. Von dieser Bestimmung ist im weitesten Umfange Gebrauch gemacht worden. In der folgenden Zeit wurden den gewählten Beamten der ländlichen Selbstverwaltungskörper immer mehr staatliche Aufgaben zur Erledigung überlassen. Den Schlußstein dieser Entwicklung bildet das Gesetz vom 16. April 1928 über die Aufhebung der Landdrosteien. Durch dieses Gesetz wurden alle bisher von den staatlichen Verwaltungsstellen, den Landdrosteien, erledigten Geschäfte, soweit nicht vom Staatsministerium etwas anderes bestimmt wurde, als staatliche Auftragsangelegenheiten den Amtshauptleuten übertragen. Mit vollem Recht können wir feststellen, daß in keinem der Länder Deutschlands eine derartige Fülle staatlicher Aufgaben den Selbstverwaltungskörpern übertragen war [115]), und zwar den leitenden Beamten dieser Körperschaften, die in freiester Wahl gewählt wurden, ohne daß sich der Staat — abgesehen von der zeitweise bestehenden Einschränkung durch die Bildungszensur [116]) — ein Mitwirkungsrecht bei der Wahl oder eine Bestätigung vorbehalten hätte.

Bezüglich der Auftragsangelegenheiten hatten die Amtshauptleute gem. § 1 Satz 4 des genannten Gesetzes vom 16. April 1928 die Pflichten der Staatsbeamten. Sie wurden insoweit gewissermaßen zu Staatsbeamten [117]) und unterlagen hinsichtlich dieser Aufgaben der allgemeinen staatlichen Dienstaufsicht [118]). Infolgedessen ist es durchaus folgerichtig, wenn es in § 1 Satz 6 des obigen Gesetzes ausdrücklich heißt, daß für Amtspflichtverletzungen der Amtshauptleute in Ausübung der staatlichen Auftragsangelegenheiten der Staat (und nicht der Amtsverband) haftet [119]).

---

[115]) Vgl. Müller in Meckl. Zeitschr. Bd. 45 S. 207.

[116]) Vgl. Art. II § 2 des Ges. vom 11. November 1925 (Rbl. 409), wieder aufgehoben durch Ges. vom 3. Juli 1928 (Rbl. 249).

[117]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden, Amtshauptmann, S. 12.

[118]) Wie zu [117]) und Klien, Landgemeindeordnung, § 36 Nr. 4.

[119]) a. A. Schlesinger in Meckl. Zeitschr. Bd. 47 S. 461 f., welcher behauptet, daß die von Tatarin-Tarnheyden in seiner Schrift „Die Rechtstellung des Amtshauptmanns" vertretene Auffassung, für Amtspflichtverletzungen der Amtshauptleute in Ausübung der staatlichen Auftragsangelegenheiten hafte der Staat (nicht der Amtsverband), unhaltbar sei. Es hafte die Körperschaft, in deren Dienst der Beamte stehe, nicht diejenige, für deren Zwecke er tätig wäre. Er bezieht sich hierbei auf die

Es fragt sich nun, ob diese Bestimmung, die über die Haftung für die Amtshauptleute vollste Klarheit schaffte, auch heute noch bezüglich der Haftung der Landräte gilt. Diese Frage ist nur dann zu verneinen, wenn wir eine Bestimmung im Gesetz finden, wonach die Anwendung des Satz 6 des § 1 des Gesetzes vom 16. April 1928 auf die derzeitigen Landräte ausdrücklich ausgeschlossen ist oder sonstige Gründe erkennbar sind, aus denen auf eine andersartige Regelung zu schließen ist.

Aus dem Gesetz des Staatsministeriums zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 27. Juni 1933 (Rbl. S. 209) ergibt sich, daß die früheren Amtshauptleute fortan in Übereinstimmung mit Preußen die Bezeichnung „Landrat" führen. Der doppelte Geschäftskreis des Landrats wird durch die durch das eben erwähnte Gesetz neu in die Amtsordnung eingefügten §§ 6 a und 6 b gekennzeichnet. Es heißt dort (§ 6 a) „Der Landrat leitet als Vorsitzender der Amtsversammlung [120]) und des Amtsausschusses die Geschäfte der Selbstverwaltung des Amtes" und (§ 6 b) „Als Organ der Staatsverwaltung führt der Landrat innerhalb des Amtsbezirkes die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung, insbesondere übt er in den Landgemeinden die Polizeigewalt aus und nimmt die den Ortspolizeibehörden und unteren Verwaltungsbehörden durch die Gesetze übertragenen Dienstgeschäfte wahr, soweit sie nicht den Gemeindevorständen und Obervorstehern zugewiesen sind." In dem nächstfolgenden § 6 c wird bestimmt, daß der Landrat Staatsbeamter ist. Diese Bestimmung stellt gegenüber dem früheren Zustand — der Amtshauptmann war, wie wir oben gesehen haben, nur bezüglich

---

wiederholt vom RG., insbesondere hinsichtlich der Landesbeamten, die in der Lokal- und Mittelinstanz die Angelegenheiten der Reichswasserstraßenverwaltung bearbeiten, ausgesprochene Auffassung. Die Bestimmung im § 1 Satz 6 des Ges. vom 18. April 1928 hält Schlesinger für eine Ausnahme von dem Grundsatz, daß für Amtspflichtverletzungen der Amtshauptleute in Auftragsangelegenheiten das Amt haftet.

Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden. Sie ist aber insofern gegenstandslos geworden, als jetzt die Landräte nicht mehr gewählt, sondern ernannt werden. Sie stehen damit fraglos im Dienste des Staates. Schlesinger müßte also konsequenterweise nach der heutigen Rechtslage ebenfalls dahin kommen, für die Amtspflichtverletzungen der Landräte in Auftragsangelegenheiten den Staat haften zu lassen.

[120]) Gemäß § 1 des 2. Ges. des Staatsministeriums zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 24. August 1933 wird das Wort „Ämter" in § 1 Satz 1 der AO. durch „Kreise" ersetzt. In Übereinstimmung mit der Ausdrucksweise in dem durch das 3. Gesetz zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 7. Dezember 1933 (Rbl. 1933 S. 337) neu in die Amtsordnung eingefügten § 6 d haben wir jetzt auch statt „Amtsversammlung — Kreisversammlung" und statt „Amtsausschuß — Kreisausschuß" zu setzen.

der staatlichen Auftragsangelegenheiten als Staatsbeamter anzusehen — eine Änderung dar. Die Abweichung erklärt sich jedoch ohne weiteres daraus, daß der Landrat nicht mehr wie der frühere Amtshauptmann gewählt, sondern vom Reichsstatthalter ernannt [121]) wird. In dem durch Gesetz vom 7. Dezember 1933 eingefügten § 6 d ist die Vertretung des Landrats geregelt und bestimmt, daß er „die ihm beigegebenen Beamten sowie mit Zustimmung des Kreisausschusses die besoldeten Beamten des Kreises mit der selbständigen Erledigung laufender Geschäfte beauftragen" kann. Weitere hier in Frage kommende Änderungen der Stellung des Landrats gegenüber der des Amtshauptmanns sind bisher nicht zu verzeichnen.

Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß sich, abgesehen von der Bezeichnung (statt Amtshauptmann jetzt Landrat), die Stellung des Leiters der territorialen Kreise im wesentlichen nur insofern geändert hat, als der Landrat nicht mehr gewählt, sondern von einer übergeordneten staatlichen Behörde ernannt wird. Insofern ist eine Angleichung an die preußischen Verhältnisse erzielt worden. Infolgedessen gilt aber das, was über den Amtshauptmann gesagt ist, ohne weiteres vorläufig, d. h. bis zu einer evtl. andersartigen Regelung, auch für den Landrat. Das besagt mit anderen Worten, daß gem. § 1 Satz 6 des Gesetzes vom 16. April 1928 für Amtspflichtverletzungen der Landräte in Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten der Staat haftet. Gerade die Tatsache, daß der Landrat im Gegensatz zur freien Wahl des Amtshauptmannes vom Reichsstatthalter ernannt wird, ist — abgesehen von der ausdrücklichen Gesetzesbestimmung — ein weiteres Argument dafür, daß in Auftragsangelegenheiten der Staat (und nicht der Kreisverband) haften muß. Denn durch die Ernennung des Landrats ist eine unmittelbare enge Verbindung zwischen dem Staat und dem Beamten geschaffen worden, während der Staat früher ohne Einfluß auf die Auswahl und die Person des Amtshauptmannes war.

§ 12. Haftung für den Gemeindevorstand.

Wie wir weiter oben gesehen haben, gibt das meckl.-schwer. Gesetz betr. die Haftung für Verletzung von Amtspflichten durch Beamte vom 2. März 1921 über die haftende Körperschaft keinen Aufschluß, sondern besagt wie Art. 131 WRV. — auf den ausdrücklich Bezug genommen wird — lediglich, daß diejenige Körperschaft haftet, „in deren Dienste der Beamte steht". Wir müssen uns daher auch bezüg-

---

[121]) Vgl. § 1 Ziff. 4 des 2. Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933 (RGBl. S. 173), wonach der Landrat als unmittelbarer Staatsbeamter auf Vorschlag der Landesregierung vom Reichsstatthalter ernannt wird.

lich der Auswahl der haftenden Körperschaft bei Amtspflichtverletzungen des die Auftragsangelegenheiten in den ländlichen Gemeinden ausführenden Organs nach anderweitigen Bestimmungen umsehen.

Die Erledigung der staatlichen Aufgaben, insbesondere der Polizeisachen, liegt nach § 38 Abs. 1 der meckl.-schwer. Landgemeindeordnung vom 20. Mai 1920 dem Gemeindevorstand ob. Dieser ist, wie es dort heißt, insoweit „Organ der allgemeinen Landesverwaltung". Der staatliche Auftrag ist also auch hier wieder einem bestimmten Organ, nicht dem Verbande als solchem, übertragen.

Der Gemeindevorstand besteht aus dem Schulzen und zwei Schöffen (§ 18 Abs. 1 Satz 1 LO.), die in den Gemeinden Lübtheen, Neukloster, Dargun, Zarrentin, Dassow und Klütz die Bezeichnung Obervorsteher resp. Ortsvorsteher führen (§ 60 LO.). Der Schulze (Obervorsteher) und die Schöffen (Ortsvorsteher) werden von der Gemeindeversammlung aus ihrer Mitte gewählt (§ 20 LO.). Eine Wahl durch Abstimmung sämtlicher wahlberechtigter Gemeindeangehörigen ist unzulässig (§ 6 des Gesetzes zur Behebung von Mißständen in der gemeindlichen Verwaltung vom 20. April 1933 — Rbl. S. 151) [122]). Die Wahl des Gemeindevorstandes bedarf der Bestätigung durch den Landrat (§ 7 des letztgenannten Gesetzes).

Nach dem eben Gesagten zeigt sich schon ein grundlegender Unterschied gegenüber den preußischen Gemeindevorständen: In Preußen werden sie ernannt, in Mecklenburg vorläufig noch gewählt. Außerdem besteht bezüglich der Haftung für Amtspflichtverletzungen der Kommunalbeamten in Ausübung hoheitlicher Gewalt in Preußen eine klare gesetzliche Regelung. Gem. § 4 des preuß. Beamtenhaftungsgesetzes vom 1. August 1909 haftet diejenige Körperschaft, für deren Dienst der schuldige Beamte angestellt worden ist. Wie vom Reichsgericht immer wieder betont worden ist, gilt dieser Grundsatz auch dann, wenn der Beamte bei seiner Amtsausübung Hoheitsrechte einer anderen öffentlichrechtlichen Körperschaft wahrgenommen hat. Der gleiche Grundsatz ist vom Reichsgericht [123]) bezgl. der Ersatzpflicht eines Amtsverbandes wegen des Schadens angewendet worden, den der Amtsvorsteher unter Verletzung seiner Amtspflicht in Ausübung staatlicher Hoheitsrechte verursacht hat. — In Mecklenburg fehlt uns eine dem § 4 des Beamtenhaftungsgesetzes entsprechende Bestimmung. Die Frage, ob für Amtspflichtverletzungen der Gemeindevorstände in Erledigung von Auftragsangelegenheiten die Gemeinde oder das übergeordnete staatliche Gemeinwesen haften, ist demnach aus allgemeinen Erwägungen zu beantworten.

---

[122]) Durch diese Bestimmung ist § 20 Abs. 4 LO. beseitigt worden.
[123]) Vgl. RG. 111 S. 13.

Entscheidend für die Bestimmung der haftenden Körperschaft ist nach Art. 131 WRV., daß zwischen dem schuldigen Beamten und dem in Anspruch zu nehmenden Verbande ein Dienstverhältnis besteht („in deren Dienste der Beamte steht"). Damit wir von einem solchen sprechen können, müssen zwischen dem Beamten und dem haftenden Gemeinwesen gewisse Beziehungen bestehen, auf Grund derer diesem die Möglichkeit gegeben ist, einen gewissen Einfluß auf das Verhalten des Beamten im Augenblick der schädigenden Handlung auszuüben. Wer eine solche Möglichkeit als Grundlage des Dienstverhältnisses und damit auch als Voraussetzung der Verantwortungspflicht leugnet, muß logischerweise gegebenenfalls eine Körperschaft auch dann für haftbar erklären, wenn diese überhaupt gar nicht in der Lage war, das Verhalten des schuldigen Beamten in einer bestimmten Richtung zu beeinflussen. Er würde also gegebenenfalls ein Gemeinwesen „ohne Verschulden" haften lassen. Ein Verschulden setzt nämlich immer voraus, das derjenige, den es trifft, das schädigende Ereignis durch sein Einwirken hätte verhindern oder wenigstens mindern können. Eine Inanspruchnahme ohne solches Verschulden, eine sogenannte Kausalhaftung, gibt es nach unserem heutigen Recht nur in den Fällen, wo dies vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgesprochen ist. Sie ist immer eine Ausnahme. Wir müssen demnach mangels einer derartigen gesetzlichen Bestimmung bei der Frage nach der haftenden Körperschaft auch stets von einer Schuldvermutung ausgehen [124]). Dies bedeutet, daß für eine Inanspruchnahme nur derjenige Verband in Frage kommen kann, sei es die Gemeinde oder das übergeordnete staatliche Gemeinwesen, welcher im gegebenen Falle auch in der Lage war, auf den schuldigen Beamten einzuwirken, ihn für sein Verhalten zur Verantwortung zu ziehen.

Betrachten wir unter diesem maßgebenden Gesichtspunkt die Vorschriften der Landgemeindeordnung, so kann es für uns keinem Zweifel unterliegen, daß für Amtspflichtverletzungen in Auftragsangelegenheiten nur das staatliche Gemeinwesen (nicht der Gemeindeverband) haften muß [125]). In § 36 Abs. 4 LO. heißt es nämlich ausdrücklich, daß der Gemeindevorstand in den ihm übertragenen Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung (vgl. § 38 LO.) nur „den staatlichen Aufsichtsbehörden verantwortlich" ist. Nur der Staat kann den Beamten für sein Verhalten bei Wahrnehmung von Auf-

---

[124]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden, Amtshauptmann, Anm. 32 S. 26.

[125]) So auch Tatarin-Tarnheyden, Amtshauptmann, Anm. 32. — Klien, Landgemeindeordnung, § 36 Nr. 4 und § 38 Nr. 1, kommt scheinbar gleichfalls zu demselben Ergebnis.

tragsangelegenheiten zur Verantwortung ziehen. Der Gemeindeverband ist insoweit auf die Tätigkeit des Gemeindevorstandes ohne Einfluß. Die Überwachung des Gemeindevorstandes durch die Gemeindeversammlung beschränkt sich auf sein Verhalten als Gemeindeverwaltungsbehörde (§ 37 LO.)[126]. Eine Amtsenthebung des Gemeindevorstandes durch die Gemeindeversammlung gegen dessen Willen ist aber auch im letzteren Falle nicht möglich[127]. Die Gemeindeversammlung müßte sich zu diesem Zwecke an die aufsichtführende Behörde wenden[128].

In staatlichen Angelegenheiten untersteht der Gemeindevorstand nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes nur der übergeordneten staatlichen Aufsichtsbehörde. Er ist nur an ihre Anweisungen gebunden. Infolgedessen wäre es, abgesehen von der darin liegenden Härte, ein Verstoß gegen die Grundsätze der Verschuldenshaftung, wenn man in solchen Fällen die Gemeinde haftbar machen wollte. Es ergibt sich vielmehr aus dem Abhängigkeitsverhältnis des Gemeindevorstandes gegenüber dem Staat die zwingende Notwendigkeit, daß für Amtspflichtverletzungen in Auftragsangelegenheiten immer nur der Staat haftet.

Diese Lösung entspricht auch der Billigkeit, da es ja staatliche Aufgaben sind, welche der schuldige Beamte im Schadensfalle erfüllt hat. Die Tätigkeit des Beamten lag also hierbei in erster Linie in seinem Interesse.

Völlig unmaßgeblich ist, daß der Gemeindevorstand von dem Gemeindeverband und nicht vom staatlichen Gemeinwesen besoldet wird. Die Besoldungstheorie, welche hierin das entscheidende Merkmal sieht, ist von uns bereits an einer früheren Stelle[129] abgelehnt worden. Auf diese kann hier insofern verwiesen werden.

Es wäre auch verkehrt, wenn man die in RG. 111 S. 11 ff. (JW. 1925 S. 2766 f.) abgedruckte Entscheidung des Reichsgerichts vom 5. Mai 1925, nach welcher für Amtspflichtverletzungen des Amtsvorstehers eines Amtsbezirkes in Ausübung staatlicher Hoheitsrechte nicht der Staat, sondern der Amtsverband haftet, auch auf den mecklenburgischen Gemeindevorstand anwenden wollte. Diese Entscheidung bezieht sich nämlich lediglich auf den preußischen Amtsvorsteher[130] und beruht auf der bereits mehrfach erwähnten Vorschrift des § 4 des preuß. Staatshaftungsgesetzes.

---

[126]) Vgl. Klien a. a. O. § 33 Abs. 2 Nr. 2.

[127]) Vgl. Klien, Landgemeindeordnung, § 33 Abs. 2 Nr. 5.

[128]) Wie zu [127]).

[129]) Vgl. § 8 S. 33 f.

[130]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden, Amtshaupmann, S. 26 Anm. 32.

Nicht zu billigen ist schließlich auch der Standpunkt des mecklenburgischen Oberlandesgerichts in seinem Urteil vom 1. November 1928 (abgedruckt in Meckl. Zeitschr. 45. Jahrg. Sp. 371 ff.), nach welchem die Gemeinde für Amtspflichtverletzungen ihres Schulzen haften soll, deren sich dieser bei Erledigung von Aufträgen seitens der Staatsverwaltung schuldig gemacht hat. Es kommt nicht darauf an, von wem der betreffende Beamte angestellt worden ist. Wir nehmen hier insoweit auf das oben [131]) über die Anstellungstheorie Gesagte Bezug. Infolgedessen ist auch die Behauptung des Oberlandesgerichts unrichtig, die Gemeindevorstände seien auch bei Erledigung der staatlichen Auftragsangelegenheiten nur als Gemeindebeamte, nicht „als Beamte des Staates" anzusehen. Es muß vielmehr mit den Vertretern der Organtheorie betont werden, daß mangels einer besonderen gegenteiligen Bestimmung einzig und allein maßgebend ist, wessen Zuständigkeit der Gemeindevorstand im gegebenen Falle ausgeübt hat. In Auftragsangelegenheiten steht der Gemeindevorstand im Dienste des Staates, nicht im Dienste der Selbstverwaltungskörperschaft [132]). Das Oberlandesgericht baut seine Entscheidung in dem oben angegebenen Urteil auf rein zivilistischen Gedanken auf und verkennt — worauf Tatarin-Tarnheyden [133]) mit Recht hingewiesen hat — völlig den ganzen öffentlichrechtlichen Zusammenhang der Frage, auf die es hier ankommt.

§ 13. Haftung für den Rat der Stadt.

Am schwierigsten läßt sich die Frage nach der haftenden Körperschaft in den Städten beantworten. Aus der Überschrift ergibt sich schon, daß die Erledigung der Auftragsangelegenheiten in den Städten nicht einer Einzelperson, etwa dem Bürgermeister, übertragen worden ist, sondern dem Rat in seiner Gesamtheit (§ 41 der Städteordnung vom 18. Juli 1919). Dies ist darauf zurückzuführen, daß der Gesetzgeber, was bei einer Durchsicht der Städteordnung ohne weiteres in die Augen fällt, offensichtlich darauf ausgegangen war, jede Hervorhebung des ersten städtischen Beamten möglichst zu vermeiden. Inwieweit dies ein Mangel der Städteordnung ist, werden wir weiter unten noch berühren. Hier sei nur vorerst ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die bisherige Regelung in den mecklenburgischen Städten hierin wesentlich von dem bisherigen Zustand in Preußen abwich. Ganz abgesehen von der rheinischen Bürgermeistereiverfassung,

---

[131]) Vgl. § 8 S. 34 ff.

[132]) So auch Tatarin-Tarnheyden, Amtshauptmann, S. 26 Anm. 32.

[133]) Wie zu [132]).

welche dem Bürgermeister ohnehin eine ganz anders geartete Stellung zuweist, waren in sämtlichen preußischen Städteordnungen die staatlichen Auftragsangelegenheiten stets einer Einzelperson (nicht einem Kollegium) übertragen [134]). Allerdings können wir gerade in den mecklenburgischen Städten in den letzten Jahren mit Rücksicht auf das von der NSDAP. überall durchgeführte Führerprinzip einen Wandel dahin beobachten, den Bürgermeister aus einem Kollegiumsmitglied zu einem wirklichen Führer zu erheben. So gab ihm die Verordnung vom 10. September 1931 (Rbl. 249), neugefaßt durch die Bekanntmachung vom 3. Februar 1933 (Rbl. 17), die Ermächtigung und Verpflichtung, zur Ausgleichung der Haushalte selbständig durch Abstriche auf der Ausgabenseite die erforderlichen Einsparungen vorzunehmen, und zwar selbst dann, wenn diese Ausgaben von dem Rat oder der Stadtverordnetenversammlung beschlossen waren. Eine weitere Stärkung der Stellung des Bürgermeisters brachte das Gesetz zur Änderung der Städteordnung vom 14. Mai 1932 (Rbl. 115), nach welchem insbesondere der Bürgermeister die Geschäfte der Ortspolizeibehörde grundsätzlich selbst zu erledigen hat und sie nur mit Genehmigung des Ministeriums des Innern einem anderen Ratsmitgliede übertragen kann. Endgültig durchgeführt ist der Stellungswandel durch die Gemeindefinanzordnung vom 28. März 1933 (Rbl. 123 ff.) und das Gesetz zur Behebung von Mißständen in der gemeindlichen Verwaltung vom 20. April 1933 (Rbl. 150 ff.) [135]).

Abgesehen von den dem Bürgermeister ausschließlich übertragenen Auftragsangelegenheiten, wie z. B. der Ortspolizeisachen, obliegt deren Besorgung dem Rat in seiner Gesamtheit. Der Rat besteht gem. § 19 der Städteordnung aus einem bzw., sofern die Ortssatzung es vorsieht, mehreren Bürgermeistern und der erforderlichen durch die Ortssatzung im einzelnen festzusetzenden Zahl von Stadträten. Im Gegensatz zu Preußen, wo die Bürgermeister nach dem neuen preußischen Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 ernannt werden, erfolgt bisher in Mecklenburg die Berufung des Rates in sein Amt durch Wahl der Stadtverordnetenversammlung (§ 21 Abs. 1 StO.). Die früher (§ 22 Abs. 3), bei Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die Ortssatzung, zulässige Wahl der Bürgermeister durch Abstimmung sämtlicher wahlberechtigter Gemeindeangehörigen ist durch § 6 des Gesetzes zur Behebung von Miß-

---

[134]) Vgl. § 62 der StO. für die östlichen Provinzen und der StO. für Westfalen; § 67 der StO. für die Provinz Hessen-Nassau; § 78 der StO. für die Provinz Hannover; § 98 der StO. für die Provinz Schleswig-Holstein.

[135]) Vgl. hierzu Tatarin-Tarnheyden im Arch. d. öff. R. 1934 S. 351/52 Anm. 3.

ständen in der gemeindlichen Verwaltung vom 20. April 1933 (Rbl. S. 151) beseitigt worden. Andererseits bedarf jetzt nach § 7 des zuletzt genannten Gesetzes die Wahl der Mitglieder des Rates der Bestätigung durch das Ministerium des Innern. Auf diese Weise hat sich die Regierung ein Mitbestimmungsrecht bei der Auswahl derjenigen Personen gesichert, denen während ihrer Amtszeit die Erledigung der staatlichen Angelegenheiten in den Städten anvertraut ist. Der ursprünglichen Städteordnung war ein solches Recht unbekannt. Über die Berufung der Ratsmitglieder entschied nach ihr einzig und allein die Stadtverordnetenversammlung. Eine Entlassung der Ratsmitglieder vor Ablauf der Amtsperiode kann ohne deren Einwilligung nur unter besonderen Voraussetzungen — im Wege des Disziplinarverfahrens oder durch Zwangspensionierung [136]) — erfolgen.

Wie wir in den vorhergehenden Paragraphen gesehen haben, ist für die Frage, in wessen Dienst die Ratsmitglieder bei Besorgung der staatlichen Auftragsangelegenheiten stehen, und wer demnach für einen hierbei angerichteten Schaden haftet, entscheidend, wer in diesen Angelegenheiten einen Einfluß auf den schuldigen Beamten auszuüben vermag. Es ist hierbei vollkommen gleichgültig, welches der Ratsmitglieder im Einzelfalle die staatlichen Geschäfte erledigt hat. Denn, wenn der Rat auch regelmäßig mit der Führung dieser staatlichen Angelegenheiten, insbesondere der Polizeigeschäfte, eines seiner Mitglieder beauftragen wird, so bleibt dieses damit doch immer nur dem Rat als solchem verantwortlich [137]). Seine Handlungen und Entschlüsse hat nach außen nur der Rat in seiner Gesamtheit zu vertreten [138]), weil er eben nach § 41 StO. als Organ der Staatsverwaltung die Auftragsangelegenheiten zu erledigen hat.

Die Verantwortlichkeit des Rates und seine Stellung bei Ausübung der Auftragsangelegenheiten ist aus § 41 StO. zu entnehmen. Dort heißt es: „In diesem Geschäftskreis" (d. h. eben in den Fällen, wo der Rat als Organ der Staatsverwaltung auftritt) „bedarf der Rat einer Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung nur zu Ausgaben und zu Ortssatzungen; doch kann die Stadtverordnetenversammlung auch auf diesem Gebiet Auskünfte von dem Rate verlangen und Ersuchen an ihn richten. Ortssatzungen bedürfen der Bestätigung des Landesverwaltungsrats". Aus dieser Bestimmung folgt, daß der Stadtverordnetenversammlung — im Gegensatz zu der Gemeindeversammlung in den ländlichen Gemeinden — auch auf dem

---

[136]) Vgl. Sawitz, Städteordnung, § 21 Nr. 3.

[137]) Vgl. Jeß in Meckl. Zeitschr. Bd. 44 S. 74 und Sawitz, Städteordnung, § 41 Nr. 3.

[138]) Wie zu [137]).

Gebiete der Auftragsangelegenheiten wichtige Befugnisse eingeräumt worden sind. Im Zusammenhang unserer Untersuchung interessiert uns besonders der Passus, daß die Stadtverordnetenversammlung Auskünfte von dem Rate verlangen und Ersuchen an ihn richten kann. Die Stadtverordnetenversammlung ist also berechtigt, den Rat über den Stand jeglicher Auftragsangelegenheiten zum Bericht aufzufordern und ihn zu „ersuchen", in einem von ihr vorgeschlagenen und erstrebten Sinne tätig zu werden. Dadurch ist ihr die Möglichkeit gegeben, sich dauernd über den Stand der staatlichen Verwaltungsgeschäfte, soweit diese von den städtischen Organen ausgeführt werden, auf dem Laufenden zu halten. Kommt der Rat dem Verlangen nach Auskunftserteilung und dem Ersuchen um Vornahme einer bestimmten Handlung nicht oder ungenügend nach, so hat die Stadtverordnetenversammlung zwar von sich aus keine Möglichkeit, direkt zwangsweise gegen ihn vorzugehen und den von ihr gewollten Erfolg auch gegen den Willen des Rates zu erreichen. Insofern kann man sagen, daß der Rat bezüglich der ihm durch Gesetze und Anordnungen der höheren Verwaltungsbehörden besonders übertragenen Geschäfte, namentlich in Sachen der Ortspolizei und in Gewerbesachen, der Stadtverordnetenversammlung grundsätzlich selbständig gegenübersteht [139]). Die Stadtverordnetenversammlung kann sich aber in solchen Fällen an die staatliche Aufsichtsbehörde wenden und diese zum Einschreiten veranlassen [140]). Falls die Aufsichtsbehörde auf die Beschwerde der Stadtverordnetenversammlung gegen den Rat einschreitet, erreicht die Stadtverordnetenversammlung, nur eben mit einem kleinen Umweg über die übergeordnete Behörde, auch gegen den Willen des Rates gegebenenfalls das, was sie will, und wirkt somit auf diesen bei seiner Tätigkeit als Organ der Staatsverwaltung ein. Eine noch größere Einwirkungsmöglichkeit hat die Stadtverordnetenversammlung für den Fall, daß der Rat eine Ortssatzung im Sinne des § 41 der Städteordnung erlassen will. Hier ist nämlich die Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung ausdrücklich vom Gesetzgeber vorgeschrieben (§ 41 Abs. 1 Satz 2 StO.) und damit der Stadtverordnetenversammlung ein unmittelbares Einwirkungsrecht auf die Tätigkeit des Rates in Auftragsangelegenheiten überlassen. Hinzu kommt noch, daß die Stadtverordnetenversammlung grundsätzlich zu allen Ausgaben, die durch die Erledigung obrigkeitlicher Angelegenheiten entstehen, ihre Zustimmung geben muß (§ 41 StO.). Damit wird eine Reihe von Handlungen des Rates auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung ohne die Mitwirkung der Stadtverordnetenversammlung bedeutungslos.

---

[139]) Vgl. Kretschmann in Meckl. Zeitschr. Bd. 38 S. 219.
[140]) Vgl. Sawitz, Städteordnung, § 41 Nr. 5c.

Einen weiteren Hinweis auf die Beantwortung der hier zu erörternden Frage gewährt uns ferner ein Vergleich zwischen § 41 Abs. 1 Satz 2 und § 25 der Städteordnung. Diese beiden Bestimmungen regeln nämlich das Verhältnis Rat — Stadtverordnetenversammlung einerseits in Auftragsangelegenheiten, andererseits in Selbstverwaltungsangelegenheiten. Der Wortlaut des § 41 Abs. 1 Satz 2 ist von uns oben bereits wiedergegeben worden. Hiernach kann die Stadtverordnetenversammlung von dem Rate in den Fällen, wo dieser auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung tätig wird, jederzeit Auskunft verlangen und Ersuchen an ihn richten. In § 25 StO. aber heißt es, daß die Stadtverordnetenversammlung auf dem Gebiet der eigentlichen Gemeindeverwaltung dem Rat als ausführendem Organ (§ 40 StO.) gegenüber berechtigt ist, „sich von der Ausführung ihrer Beschlüsse und der Verwendung aller Gemeindeeinnahmen zu überzeugen. Sie kann zu diesem Zweck von dem Rate Auskunft und die Einsicht der Akten verlangen, sowie Ausschüsse aus ihrer Mitte ernennen."

Vergleichen wir das zuletzt Gesagte mit dem, was wir oben über das Verhältnis der Stadtverordnetenversammlung zum Rat als „Organ der Staatsverwaltung" gesagt haben, so werden wir zugeben müssen, daß zwischen beiden Bestimmungen tatsächlich gar kein so ungeheuer großer Unterschied besteht. Auch auf dem Gebiet der Auftragsangelegenheiten ist nämlich der Stadtverordnetenversammlung, wie wir festgestellt haben, eine weitgehende Einwirkungsmöglichkeit eingeräumt. Mit Rücksicht auf diese Kontrollrechte wird man daher u. E. zu dem Ergebnis kommen müssen, für Amtspflichtverletzungen des Rates in Auftragsangelegenheiten die Stadt (nicht den Staat) haften zu lassen[141]). Die Organtheorie, nach welcher der Staat haften müßte, weil der Rat hier ja staatliche Funktionen ausübt, ist gewissermaßen kraft ausdrücklicher abweichender Regelung (Kontrollrechte!) ausgeschlossen. Wir haben ja auch bei der Erörterung der einzelnen Theorien ausdrücklich festgestellt, daß sie immer nur dann angewendet werden können, wenn sich aus dem Gesetz keine eindeutige Regelung ergibt. Diese ist aber in § 41 StO. vorhanden, welcher u. E. deutlich darauf hinweist, daß für Amtspflichtverletzungen in Auftragsangelegenheiten nicht der Staat, sondern die Stadt haftbar gemacht werden muß.

---

[141]) Seine scheinbar noch andere Ansicht in der Schrift „Amtshauptmann" S. 28 Anm. 32 hat Tatarin-Tarnheyden in seinen Vorlesungen bereits seit Jahren im Sinne des Textes revidiert.

Teil VI.

Schluß.

Die vorstehenden Ausführungen haben uns gezeigt, wie umstritten die Frage ist, welche Körperschaft haftet, wenn ein Beamter bei Ausübung hoheitlicher Gewalt in Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten einem Dritten Schaden zufügt. Und dabei handelt es sich hier um eine Frage, die nicht nur theoretisch interessant ist, sondern jeden Tag praktisch werden kann. Es ist fast als Wunder zu bezeichnen, daß die Gerichte nicht schon öfter vor derartige Entscheidungen gestellt sind. Denn die Auftragsangelegenheiten bilden ihrem Umfange nach einen nicht unbeträchtlichen Teil der Verwaltungstätigkeit der Gebietskörperschaften.

Zum Schluß wollen wir der Hoffnung Ausdruck geben, daß die vorliegende Bearbeitung eines für weite Kreise wichtigen Haftungsgebietes dazu beitragen möge, daß die bisher bestehende Unsicherheit über die in Anspruch zu nehmende Körperschaft baldigst durch eine einwandfreie gesetzliche Regelung beseitigt werden möge.

Lebenslauf.

Am 30. Januar 1908 wurde ich in Schwerin i. Mecklenburg als Sohn des Landwirts Christian Thormann und seiner Ehefrau Carla, geb. Langfeld, auf Groß-Stieten, geboren. Nachdem ich zunächst zu Hause unterrichtet worden war, besuchte ich von Sexta bis Quarta das Gymnasium in Wismar i. M. Ostern 1921 kam ich auf das Gymnasium Fridericianum in Schwerin i. M. und bestand dort Ostern 1927 mein Abiturientenexamen. Hierauf wandte ich mich dem juristischen Studium zu und studierte drei Semester in Heidelberg, eins in München und die übrigen in Rostock. Am 3. November 1931 bestand ich in Rostock die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 13. November 1931 befinde ich mich im Vorbereitungsdienst. Am 28. Juli 1934 bestand ich mein Doktorexamen.